UNIVERSITÉ DE POITIERS

FACULTÉ DE DROIT

DE LA

REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

DANS LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 décembre 1899, dans la salle des actes publics de la Faculté

PAR

RÉGIS BROCHET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux théories émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE POITIERS
FACULTÉ DE DROIT

DE LA
REPRÉSENTATION DES MINORITÉS
DANS LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 20 décembre 1899, dans la salle des actes publics de la Faculté

PAR

RÉGIS BROCHET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ACAD.
LUGD BAT.
BIBL.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

UNIVERSITE DE POITIERS.

FACULTÉ DE DROIT.

MM. Le Courtois (✻, I ⚜), Doyen, Professeur de Droit civil.

Ducrocq (O ✻, I ⚜), Doyen honoraire, Professeur honoraire, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris, Correspondant de l'Institut.

Thézard (I ⚜), Doyen honoraire, Professeur de Droit civil, Sénateur.

Arnault de la Ménardière (I ⚜), Professeur de Droit civil.

Normand (I ⚜), Professeur de Droit criminel, assesseur du Doyen.

Parenteau-Dubeugnon (I ⚜), Professeur de Procédure civile et Voies d'exécution.

Arthuys (I ⚜), Professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime.

Bonnet (I ⚜), Professeur de Droit romain, chargé du Cours de Pandectes.

Petit (I ⚜), Professeur de Droit romain, chargé du Cours de Science et Législation financières.

Barrilleau (I ⚜), Professeur de Droit administratif, chargé d'un Cours de Droit administratif pour le Doctorat.

Surville (I ⚜), Professeur de Droit international public et privé, chargé d'un Cours de Droit civil.

Prévot-Leygonie (A ⚜), Professeur d'Histoire du Droit public (Doctorat), de Droit constitutionnel comparé (Doctorat), chargé d'un Cours de Principes du Droit public.

Michon (A ⚜), Professeur adjoint, chargé des Cours d'Histoire générale du Droit français et d'Eléments du Droit constitutionnel (1re année), et du Cours d'Histoire du Droit (Doctorat).

Girault (A ⚜), Professeur d'Economie politique, chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.

Audinet (A ⚜), Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille, professeur-adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Poitiers, chargé du Cours de Droit civil comparé (Doctorat), et des Cours de Droit international public (Licence et Doctorat).

Dubois, docteur en droit, chargé des Cours d'Economie politique (Doctorat), et d'Histoire des Doctrines économiques.

Roche (I ⚜), Secrétaire.

Coulon (I ⚜), Secrétaire honoraire.

COMMISSION

Président : M. Michon,

Suffragants : MM. Prévot-Leygonie, *professeur*. — Girault, *professeur*.

DE LA

REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

DANS LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

AVANT-PROPOS

> De la manière dont est réglé le suffrage dépend la perte ou le salut des Etats.
>
> MONTESQUIEU, *Esprit des lois.*

Voilà un demi-siècle que, sans préparation, sans aucune des transitions qu'eût commandées la plus élémentaire prudence, la France a reçu un cadeau sur lequel elle ne comptait pas : le suffrage universel.

Il peut sembler étrange qu'une telle révolution sociale ait été opérée d'autorité, sans qu'on ait même consulté le pays, soit directement, soit d'une façon détournée, en soumettant la question à l'examen de ses représentants. Il en fut ainsi, cependant. Le principe fut proclamé et le suffrage universel introduit à titre définitif dans nos institutions, sans qu'on songeât le moins du monde à en organiser le fonctionnement.

Une tentative fut cependant faite par l'Assemblée législative pour le restreindre : ce fut l'objet de la loi du 31 mai 1850 qui subordonnait l'exercice du droit électoral à un stage domiciliaire de trois années dans la même commune. Cette loi, qui aboutissait à une réduction de 30 0/0 du corps électoral (1), fut une mesure des plus impopulaires et des plus imprudentes. Elle manquait de franchise et paraissait dirigée exclusivement contre les électeurs ouvriers des villes. Louis Napoléon qui l'avait cependant fait présenter par son ministère, l'abrogea par un décret qui fut l'expression du coup d'Etat du 2 décembre 1851. Le suffrage universel ainsi rétabli recommença à fonctionner à l'aveugle. Un préjugé d'ailleurs s'établit vite, qu'on ne manqua pas d'exploiter. Toucher au suffrage universel, c'était vouloir le supprimer. Ce préjugé n'est pas encore tout à fait disparu, après un demi-siècle d'abus constatés, et il faut presque du courage pour oser réclamer aujourd'hui une organisation du suffrage universel.

Ce courage, quelques rares personnes l'ont eu cependant ; mais leur voix a été jusqu'ici peu écoutée. Toutefois, il semble qu'aujourd'hui une réaction de bon sens se fasse. Ce ne sont pas les raisonnements qui l'ont amenée, ce sont les événements. Déjà, certains avaient été frappés du profond illogisme en vertu duquel le

(1) 9.618.057 électeurs inscrits le 31 mars 1850 : 6.809.281 seulement le 21 février 1851. V. G. Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, p. 187.

suffrage de l'homme d'Etat le plus éminent ne pèse pas plus dans la balance électorale que la voix du premier mastroquet venu. Beaucoup convenaient aussi que le citoyen chargé de famille représente, dans la société, plus d'intérêts que le célibataire, et le chef d'industrie plus que l'ouvrier qu'il emploie. Mais tout cela n'était pas suffisant. Il a fallu qu'on s'aperçût que le suffrage n'était universel que de nom, qu'il ne donnait de la nation qu'une image incomplète et qu'au lieu d'être un organe de représentation sincère et loyale, il avait dégénéré en « une duperie et en un mensonge (1) ».

Le suffrage universel dans son état présent, n'est, en effet, qu'un trompe-l'œil grossier. Des statistiques ont été faites qui établissent d'une façon péremptoire, comme nous le verrons par la suite, que sur 10 millions d'électeurs que compte en chiffres ronds la France, la moitié ne sont pas représentés à la Chambre. En 1885, les élus ne représentaient que 40 0/0 du corps électoral ; en 1889, 44 0/0 ; en 1893, 43 0/0. En 1898 enfin, sur 10 millions et demi d'électeurs inscrits, les élus groupent 4.500.000 suffrages, soit 45 0/0 du corps électoral.

On le voit, le chiffre des suffrages non représentés est toujours à peu près le même, 55 0/0 du chiffre total.

Plus de la moitié du pays est donc privée de toute représentation au sein du Parlement ; et nous voici ac-

(1) Ferneuil, *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 décembre 1896.

culés à ce paradoxe, qu'au nom du principe des majorités, c'est une minorité qui gouverne. Dans ces conditions, un fantaisiste pourrait dire qu'il est vain de demander la représentation des minorités, puisqu'en fait c'est la minorité et elle seule, qui est représentée, tandis que c'est la majorité qui subit la loi.

Du moment qu'une Chambre, dans son ensemble, ne représente pas 50 0/0 du corps électoral, il doit fatalement arriver et il arrive parfois, en effet, que cette Chambre ne soit pas d'accord avec le pays. Certaines décisions prises par le Parlement à une faible majorité, ne répondent pas au sentiment de la majorité des électeurs et sont critiquées par l'opinion. Alors à qui s'en prendre?

Ceux-là accusent le suffrage universel, ceux-ci le régime parlementaire.

Nous traversons actuellement une crise : cela est indéniable. Chaque jour le mal devient plus apparent. On anathématise tour à tour les mauvaises méthodes de travail législatif, l'abus des interpellations, les coalitions parlementaires et les crises ministérielles trop fréquentes : ce sont là, si j'ose le dire, des causes secondaires. La vraie cause du mal dont nous souffrons, c'est que l'opinion moyenne des assemblées élues ne répond pas exactement à l'opinion moyenne du pays ; en d'autres termes, c'est que, par l'effet d'un système électoral qui donne la toute puissance à la majorité plus un des votants et traite comme n'existant pas ceux qui ne font

pas partie de cette majorité, la représentation est faussée dans son principe. « Notre système électoral, disait il y a peu de mois le *Figaro*, est aujourd'hui peut-être le plus imparfait, le plus illogique, le plus arriéré même, de tous ceux qui fonctionnent en Europe. Il fausse le principe de la représentation du pays dans les conseils publics, écarte de la vie parlementaire les capacités et les autorités sociales et y appelle, au contraire, les ignorants et les intrigants (1). »

Un régime électoral aussi nettement condamné par l'épreuve des faits, exige de toute nécessité une réforme.

A cet effet les plus hardis novateurs ne trouvent pas autre chose à nous proposer que la substitution du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement. Or l'expérience est là pour nous éclairer. En 1885, la loi électorale a été changée et le scrutin d'arrondissement a fait place au scrutin de liste : la représentation n'a pas été plus exacte avec un système qu'avec l'autre. Ils sont donc tous les deux aussi impuissants à remédier à l'état de choses dont nous souffrons.

Ce n'est pas davantage, comme le proposent certains docteurs à courte vue, dans l'emploi de mesures coercitives à l'égard des abstentionistes ou dans la substitution pour les corps élus, du renouvellement partiel au renouvellement intégral, que se trouve la solution d'une situation qui ne saurait se prolonger sans péril.

(1) *Figaro* du mercredi 21 juillet 1897.

Malheureusement, si tout le monde est d'accord sur les inconvénients du manque d'organisation du suffrage universel, on a l'air d'attendre qu'il se réforme tout seul.

N'y a-t-il donc rien à faire ? Certains le croient. Ils se trompent. Dans le pays de clair bon sens qu'est la France, il ne faut jamais désespérer du triomphe de la vérité. Quand on en est en possession, disait Gœthe, il ne faut point se lasser de le répéter : l'erreur ne se lasse pas d'affirmer. Il faut montrer au pays que ce n'est pas le principe du suffrage universel qui est défectueux, mais au contraire la façon dont on l'applique et que tout peut être sauvé le jour où on l'aura organisé d'une façon normale.

Suivant l'aspect sous lequel on le considère, on peut se faire du suffrage universel, deux idées bien différentes.

Ou bien dans chaque circonscription électorale, une seule opinion, un seul parti sera représenté : alors, la majorité des votants compte pour tout, la minorité pour zéro.

Ou bien toutes les opinions, tous les partis seront représentés *en proportion du nombre de leurs adhérents* : alors les droits de la majorité et ceux de la minorité sont sauvegardés, et tout le monde pouvant avoir un représentant de ses idées ou de ses intérêts, nul ne peut plus se plaindre.

De ces deux conceptions du suffrage universel, c'est

la première jusqu'ici qui a prévalu en France. Il y a là non seulement une injustice flagrante, mais une contradiction avec le principe fondamental de la démocratie, qui est l'égalité.

Nous nous proposons précisément de combattre cette exclusion du corps représentatif, de la minorité ou des minorités d'une nation ; de montrer au contraire qu'une représentation proportionnelle des partis est une théorie vraie, juste et conforme non seulement aux véritables intérêts mais à la véritable nature de l'Etat.

Cette idée qui a, comme nous le verrons, tout le poids et toute la valeur d'un principe de droit constitutionnel, est si juste dans son principe, si bienfaisante dans ses résultats, que née à peine d'hier, elle a déjà été consacrée législativement par plus de trente Etats. Ceux qui l'ont adoptée la proclament utile et la pratiquent à leur grande satisfaction. Et cependant elle est en France presque inconnue du grand public. Il se fait autour d'elle cette conspiration du silence qu'expliquent seules l'inertie et l'indifférence que nous apportons trop souvent à l'étude des idées neuves lorsqu'elles sont également éloignées de la sainte routine d'une part et de l'autre des innovations tapageuses.

Est-ce à dire qu'en défendant l'idée de la représentation proportionnelle on fasse acte de don quichottisme politique ? On le disait il y a dix ans : il serait difficile de le dire aujourd'hui, car l'expérience a été faite et cette expérience a réussi. A moins que nous ne soyons

un peuple à part de tous les autres, il nous semble que ce que tous ont fait, — Américains du Nord et du Sud, Danois, Suisses, Italiens, Espagnols, Portugais, Anglais et Belges, — nous sommes capables, nous Français, de le faire aussi.

S'il était nécessaire d'appuyer d'autorités la réforme électorale que nous préconisons, nous pourrions citer des morts illustres, tels que Mirabeau, Stuart-Mill, Prévost-Paradol, Louis Blanc, Cavour, Emile de Girardin, François Arago, Victor Considérant, Bismarck, Jules Simon, Emile de Laveleye. Parmi les vivants, nous nommerons M. Bernaert, l'éminent homme d'Etat belge, qui est volontairement descendu du pouvoir plutôt que de renoncer à une réforme dans laquelle il voyait le salut du suffrage universel ; M. Ernest Naville, le vénéré philosophe de Genève et l'un des principaux apôtres de la réforme qui, par une heureuse exception a été prophète en son pays et qui, après avoir trente ans combattu pour la représentation proportionnelle, voit aujourd'hui ses idées adoptées et appliquées par ses compatriotes : en France, M. Paul Deschanel, académicien et président de la Chambre ; M. Millerand, député de la Seine, ministre actuel du commerce ; M. de Marcère, sénateur, ancien ministre, qui se sont, à maintes reprises, déclarés partisans convaincus de la cause réformiste.

« Si jamais la représentation des minorités entre dans nos lois, disait récemment M. Lefèvre-Pontalis (1),

(1) *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898.

elle n'y entrera que lorsque toutes les autres nations l'auront adoptée. » Espérons, pour l'honneur de notre pays, qu'il n'en sera pas ainsi. Qu'on réfléchisse sur ce qu'un député disait au Parlement d'un pays voisin. « Si en Belgique, nous avions attendu l'expérience des autres nations pour adopter les chemins de fer, eh bien, au lieu d'avoir été les premiers à donner l'exemple de l'organisation d'une voie ferrée générale, nous en serions restés au système des diligences (1). »

La France, elle aussi, elle surtout, est habituée à être à la tête du progrès. Qu'on ne vienne donc pas prétendre qu'elle sera le dernier pays parmi les derniers qui réaliseront l'égalité et la justice dans les élections. Si la représentation proportionnelle est la vérité en tous pays, elle le sera surtout dans un pays démocratique comme le nôtre, — puisque la démocratie, par définition, est le gouvernement de tous.

(1) M. Bergé, *Chambre des représentants de Belgique*, séance du 30 mai 1893.

CHAPITRE PREMIER

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LE PRINCIPE DE LA REPRÉSENTATION.

Le développement de la démocratie, c'est-à-dire du gouvernement de tout le peuple par tout le peuple également représenté, est, sans contredit, l'un des caractères les plus importants de la politique contemporaine.

Déjà dès le commencement du siècle, au milieu d'une société fortement attachée aux principes de l'ancien régime, un ministre pouvait s'écrier : « La démocratie coule à pleins bords. » Salutaire ou funeste, torrent dévastateur ou fleuve fécondant, elle constitue à l'heure présente, un courant irrésistible qu'il n'est au pouvoir de personne de faire remonter vers sa source. Le développement de l'Europe et de la civilisation moderne dans le sens démocratique semble désormais une loi de l'histoire, et, en dehors même du libéralisme, tout y pousse simultanément, et les progrès de l'industrie, et la facilité des communications, et la diffusion des connaissances. Tous les peuples civilisés sont en train de se transformer dans le même sens ; mais naturellement cela ne se fait pas sans oscillations, ni secousses. « Notre planète est définitivement entrée dans l'âge démocrati-

que : c'est pour l'humanité comme un nouveau climat moral auquel les peuples se doivent faire (1). »

L'organisation de la démocratie présente donc, à notre époque, une question du plus haut intérêt. Le problème ne se pose pas seulement dans les républiques : il intéresse également les monarchies dans lesquelles les conseils élus prennent une importance tous les jours plus grande.

*
* *

Le principe de la démocratie est que le pouvoir politique réside dans le corps de la nation, et s'exerce par les décisions de la majorité des citoyens. Elle est *directe*, si les décisions sont prises par le vote des citoyens tous présents dans une même assemblée ; elle est *représentative*, si les citoyens choisissent des délégués, qui, munis d'un mandat de confiance, constituent le corps politique qui délibère et prend des décisions, à la majorité des suffrages.

Les citoyens des petits Etats qui forment les plus anciens cantons de la Suisse, ont coutume encore aujourd'hui de se réunir, à des époques déterminées, pour l'exercice de leurs droits politiques, dans des assemblées populaires qui portent le nom de *Landsgemeinde* (2).

(1) Anatole Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1885.

(2) Ces *Landsgemeinde* reproduisent simplement, par une tradition ininterrompue, la constitution des *civitates* germaniques, telles que les décrit Tacite. C'est une forme primitive, qui s'est là maintenue d'âge en âge, par un phénomène particulier de conservation qu'explique le milieu où il s'est produit. Voir Esmein, *Hist. du droit français*, p. 41.

Dans le canton d'Uri, il est même arrivé plus d'une fois que les décisions du peuple ont été prises à l'unanimité. Le fait s'est produit encore le 2 mai 1880. C'est là un cas fort rare. A l'ordinaire, il se manifeste des opinions diverses, et c'est l'avis du plus grand nombre qui a force de loi. Tel est l'exercice direct de la démocratie qui repose sur ces deux bases : le vote de tous les citoyens, la soumission de tous à une volonté collective exprimée par la majorité des suffrages.

Ce régime politique, dont Jean-Jacques Rousseau fut l'apôtre le plus éloquent et le plus paradoxal, exige des circonstances très exceptionnelles. Possible dans une cité, une tribu, un Etat peu étendu où les citoyens en petit nombre pouvaient se réunir sur la place publique, discuter et décider, comme cela se pratiquait jadis à Sparte et à Rome, l'exercice direct de la démocratie est impraticable dans les Etats modernes composés de vastes territoires, peuplés de millions d'individus. Comment en effet convoquer tous les citoyens, comment obtenir leur présence, et d'autre part où trouver un Champ de mai assez vaste pour les contenir tous, une voix assez puissante et assez autorisée pour s'y faire entendre ? Quelle délibération obtenir au milieu d'une si nombreuse assemblée ? On peut à la rigueur admettre, comme c'est le cas pour la Suisse, que les décisions législatives soient soumises au vote de la nation par voie de *referendum* : le peuple entier devient ainsi, dans l'ordre législatif, ce qu'est une cour d'appel dans l'ordre judi-

ciaire. Mais, pour que le referendum puisse fonctionner, il faut au moins que les projets de loi soient préalablement *préparés* par des assemblées restreintes où la discussion est possible. Donc, même dans les démocraties directes, le problème de la représentation existe, tout au moins pour la *préparation* législative. Il ne peut donc y avoir pour l'exercice du pouvoir législatif qu'une démocratie réelle et sérieuse, la *démocratie représentative*.

*
* *

Cette démocratie a pour symbole une assemblée élue au suffrage universel, investie d'attributions déterminées et représentant, selon les uns, la volonté même des électeurs, selon les autres, le degré de confiance de la démocratie en une sorte d'aristocratie élective. Dans les deux cas, le régime représentatif ne peut être considéré comme une réalité que si l'assemblée étant la véritable représentation du pays et en conformité d'opinions avec lui, a autorité pour parler en son nom. Il importe donc, pour prévenir tout désaccord entre représentants et représentés, que les élections soient sincères et indépendantes.

Quelles sont donc les conditions de bonnes élections représentatives ? Ces conditions sont faciles à préciser, parce qu'elles sont le résultat direct de l'idée même de la représentation.

Il faut que, dans les limites du possible, tous les électeurs puissent choisir librement les hommes auxquels

ils confient le soin d'étudier et de décider les questions soumises au vote du corps élu. Ces délégués doivent être désignés de façon à représenter le plus exactement possible les sentiments et l'opinion de leurs commettants. Le conseil ou corps restreint, qui est formé par leur réunion, doit donner l'image réduite, mais sensiblement fidèle, des éléments primaires auxquels, par la force des choses, il se substitue : « Les assemblées représentatives, disait Mirabeau, peuvent être comparées à des cartes géographiques qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leurs proportions, sans que les éléments les plus considérables fassent disparaître les moindres. » Faut-il rappeler l'expression si frappante de Prévost-Paradol : « La Chambre doit être le miroir du pays. »

Un système représentatif irréprochable serait donc celui que pour ainsi dire photographierait la nation. Ce principe est tellement évident qu'il s'impose de lui-même à tous et l'on n'imagine pas que personne puisse être tenté de s'élever contre lui.

Une représentation totale, dans le sens absolu du terme, est une supposition purement théorique, parce que le caractère collectif de l'action d'élire ne permet pas la représentation individuelle de chaque électeur, mais seulement celle de groupes de citoyens unanimes dans leur choix. Tous les citoyens ont le droit de choisir des représentants ; mais ils ne peuvent les obtenir que sous une condition posée par la nature même des

choses. Un représentant ne peut représenter qu'un nombre donné de citoyens, et le nombre de suffrages nécessaires pour l'obtenir, se trouvé fixé par le rapport du nombre des électeurs au nombre des sièges à pourvoir. Ce nombre désigné sous les termes de *quotient électoral*, résulte de la division du nombre des électeurs par celui des députés à élire.

Si, par exemple, 10.000 électeurs ont à désigner 10 représentants, il est nécessaire pour en obtenir un, que les suffrages de mille électeurs se réunissent sur le même candidat, puisqu'un nombre moindre répondrait à une fraction de représentant, et qu'il s'agit d'individus qui ne peuvent pas être fractionnés.

L'électeur ne peut donc être représenté que sous la condition de faire partie d'un groupe électoral, c'est-à-dire d'une réunion de citoyens en nombre égal au quotient. Ce principe s'applique à toutes les élections représentatives sans exception, qu'il s'agisse d'une chambre législative ou d'un corps municipal.

*
* *

Et maintenant, quel a été, jusqu'à une date récente, le principe universellement appliqué aux élections représentatives ? Le principe que, dans chaque collège ou circonscription électorale, la majorité des électeurs obtient seule des représentants.

On a appliqué à la représentation le principe de la majorité qui est celui des décisions. Il y a là cependant

deux domaines différents et les confondre est une grave erreur : c'est méconnaître la notion vraie du régime représentatif. N'est-il pas naturel que tout parti soit représenté eu égard aux forces dont il dispose, et le droit à la représentation n'appartient-il pas à l'universalité des citoyens ? Pourquoi alors ne l'accorde-t-on qu'à une majorité seulement ? C'est que, par suite d'une conception erronée du *droit de représentation*, on persiste à le confondre avec le *droit de décision*, apanage des majorités seulement.

Lorsqu'une assemblée, image exacte du pays qui l'a nommée, doit prendre quelque résolution, elle sera ou unanime, ou elle se divisera, et alors la majorité devra forcément décider. Ici la loi de majorité est conforme à la nature des choses : c'est la règle de toute assemblée. Mais le droit de représentation, au contraire, appartient à la totalité du corps électoral ; le réserver à la seule majorité, c'est exproprier de leurs droits une foule de citoyens, c'est écarter systématiquement du pouvoir des forces considérables.

Qu'on suppose en France un corps électoral unique. Une majorité de citoyens, qui sera peut-être la moitié plus un des électeurs, nommera toute la députation. Est-ce là l'idéal du régime représentatif ? Si oui, ne disons plus régime représentatif, mais despotique, car nous sommes en présence de la dictature d'un parti.

A la veille d'une élection importante, on voit aujourd'hui les électeurs se demander quel parti sera repré-

senté, c'est-à-dire victorieux, et la confusion des esprits est telle, que pareil raisonnement ne soulève point de contradiction. Autre chose cependant est la représentation, et autre chose est la décision : l'une, attribut de l'universalité des citoyens, attribut divisible et se fractionnant selon les partis en présence; l'autre, droit reconnu de tout temps aux majorités, mais droit indivisible, absolu, nécessaire, car la prépondérance de la majorité est la loi de toute assemblée qui décide.

Déjà en 1846, dans une lettre adressée aux membres de l'Assemblée constituante du canton de Genève (1), Victor Considérant signalait la différence fondamentale entre le *vote délibératif*, dont le but est de former une majorité nécessaire aux décisions, et le *vote représentatif*, dont le but est d'avoir un corps élu qui soit le tableau fidèle du corps électoral. Il montrait comment la confusion de ces deux idées établit, dans l'élection, une lutte qui n'a aucune raison d'être, et qui n'est que le résultat artificiel d'une loi mauvaise. Il qualifiait, non sans raison, de procédé *barbare* le système qui prive une partie des citoyens de toute participation à la chose publique.

Naguère M. Alfred Fouillée insistait dans la *Revue des Deux-Mondes* sur la même idée. « Dans une décision à prendre, disait-il, on ne peut pas concilier la majorité et la minorité ; mais quand il s'agit de la délibé-

(1) *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique.*

ration, on peut fort bien les concilier en représentant toutes les opinions et en leur permettant de s'exprimer. Un cerveau ne peut pas se décider pour deux choses contraires à la fois, mais il peut et il doit délibérer sur ces contraires ; il en est de même pour cette sorte de cerveau national qu'on nomme un Parlement (1). »

En résumé, le droit de décision est un droit collectif, impersonnel, qui puise son origine dans des nécessités de fait, et qui, par la force des choses, réside exclusivement dans la majorité. Le droit de représentation, au contraire, est un droit individuel, personnel, existant par lui-même, et imprescriptible chez tout citoyen. Ce sont donc là deux droits essentiellement distincts. Or, depuis l'origine même du régime représentatif dont ils sont les fondements, un préjugé funeste les a confondus et, par une aggravation du régime oppresseur de la démocratie directe, a interdit l'accès des assemblées, improprement dénommées représentatives, à la minorité qui jadis pouvait du moins faire entendre sa voix et affirmer ses revendications dans les comices populaires.

*
* *

Par suite de cette funeste erreur il peut arriver et il arrive même, en effet, que le pouvoir de décision passe légalement aux représentants de la minorité.

En théorie pure, un conseil élu peut ne représenter

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884.

dans sa totalité que la moitié des électeurs plus un, par collège. Si ce conseil prend une décision à l'unanimité, cette décision émane, par voie de représentation, de la majorité du corps électoral ; mais le cas d'unanimité est rare. Si le conseil se divise, comme c'est l'ordinaire, sa majorité exerce le pouvoir législatif, lors même qu'elle ne serait que d'une seule voix. Si le conseil dans sa totalité ne représente que la forte moitié du corps électoral, sa majorité qui décide n'en représente qu'un peu plus du quart. Le principe de la majorité appliqué à la *représentation* a donc pour effet de remettre éventuellement le droit de *décision* aux représentants d'une faible minorité du corps électoral. C'est là une vérité arithmétique absolument incontestable. Est-ce une pure théorie ? Non, le fait se produit. Il se produit un peu partout comme l'indique un malaise politique assez général ; il peut être directement constaté en Suisse, où les lois constitutionnelles toujours, et les lois ordinaires en cas de referendum, se trouvent soumises à la votation du peuple. Les lois cantonales ou fédérales votées par les conseils et refusées par le plébiscite sont très nombreuses. Le vote du peuple constitue ainsi une sorte de contre-épreuve qui vérifie les conclusions de la théorie. Il y a là quelque chose qui rappelle l'expérience de laboratoire. Voici du reste, entre autres, un fait véritablement typique :

Le canton de Genève est divisé en trois grands collèges électoraux dont l'un est formé par la ville même. Or il advint qu'en 1878 ces trois collèges fonctionnèrent

comme un seul. Un parti qui ne renfermait notoirement que la forte moitié des électeurs, obtint tous les députés sauf un. Ce conseil prit une décision importante à une voix de majorité. La décision étant constitutionnelle dut être soumise au vote populaire. Les trois quarts des citoyens votèrent *non* : la théorie arithmétique avait été pleinement réalisée (1).

Autant il est certain que deux et deux font quatre, autant il est certain, en droit et en fait, que la loi qui accorde à la majorité des électeurs le monopole de la représentation remet éventuellement le pouvoir de décision aux représentants d'une minorité. Le fait qui s'est produit à Genève n'est qu'un détail choisi dans un ensemble de données expérimentales. Ce n'est pas le seul cas où, en Suisse, le refus des lois votées par les conseils a réuni les trois quarts des suffrages. Le désaccord très fréquent de la majorité des conseils et de la majorité du peuple peut provenir parfois de circonstances accidentelles ; mais sa cause essentielle et permanente se trouve dans le système électoral. Les électeurs privés de représentants retrouvent l'exercice de leurs droits, en un jour de plébiscite, et s'ils partagent les vues d'une forte minorité du conseil, le résultat démontre que les décisions prises l'étaient par les représentants d'une minorité. Une application erronée du principe de la majorité à la représentation, vicie donc le principe actuel des

(1) Ernest Naville, *Revue politique et parlementaire*, 10 sept. 1896.

élections représentatives et renverse les bases de la démocratie.

*
* *

Quelles sont donc les raisons de cette erreur manifeste dont les résultats, avec des différences secondaires, sont les mêmes, qu'on procède par le scrutin de liste ou par le scrutin individuel ? On en peut indiquer deux principales, l'une d'elles consistant dans une très ingénieuse explication historique donnée pour la première fois, croyons-nous, par M. Ernest Naville, dans son mémoire sur la *Démocratie représentative*, présenté en 1881 à l'Académie des sciences morales et politiques.

M. Ernest Naville rappelle qu'à l'origine du système représentatif, les droits politiques n'appartenaient pas à des individus mais à des localités ou à des corporations, c'est-à-dire à des corps moraux ayant une existence historique, une indépendance relative et peu de rapports entre eux. Le monarque était le chef de la collectivité, de la réunion de ces personnalités : il groupa autour de lui, quand fut admis un simulacre de gouvernement représentatif, les délégués d'une sorte de Confédération. Les membres de cette Confédération qui se trouvaient également représentés étaient souvent très inégaux sous le rapport des électeurs. On choisissait en général un seul député. La désignation du représentant était nécessairement faite à la majorité des suffrages : mais quel que fût l'élu, on était assuré de la représen-

tation des intérêts locaux ou des idées spéciales de telle ou telle corporation.

Cette phase primitive de la constitution du régime représentatif tend de jour en jour à disparaître, mais on la retrouve encore dans l'organisation représentative de quelques-uns des pays d'Europe, dans le grand duché de Finlande, par exemple, et dans quelques-uns des Etats allemands. L'organisation électorale de l'Angleterre elle-même présente des vestiges bien marqués de l'état de choses dont nous parlons. Des agglomérations locales, telles que certaines villes, quelques bourgs, des universités y jouissent encore d'une représentation spéciale.

Dans la seconde phase, la notion du système représentatif est tout différente. Ce n'est plus désormais à des agglomérations naturelles, à des intérêts particuliers que l'on donne le droit à une représentation. Les droits politiques sont regardés comme appartenant aux citoyens individuellement. Ce n'est plus tel bourg ou telle cité qui a droit à un député, mais bien les habitants du bourg ou de la cité. On ne représente plus les maisons, les champs pris isolément, « les terres et les pierres », selon l'expression de M. Laboulaye : on représente les citoyens, propriétaires ou possesseurs de ces maisons et de ces champs.

Cette conception nouvelle du système représentatif à laquelle sont arrivés, après des évolutions plus ou moins longues, la plupart des Etats modernes, a eu pour ré-

sultat immédiat la fixation d'un *critérium* nouveau pour la dévolution de la représentation : le nombre des députés doit être proportionné au nombre des électeurs.

En 1780, dans un bill de réforme proposé au Parlement d'Angleterre, le duc de Richmond demanda que le nombre total des électeurs anglais s'est divisé par le nombre des membres de la Chambre des communes, et que, chaque comté soit réparti en autant de districts qu'il renferme de fois un nombre d'électeurs égal au résultat de cette division. C'est alors qu'apparut pour la première fois l'idée du *quotient électoral* destiné à jouer un rôle considérable dans les discussions contemporaines.

Pour qu'une décision prise par un gouvernement représentatif s'impose à tous avec la même force et la même justice, il faut en effet, que chaque élu représente le même nombre d'électeurs, car alors seulement on a la certitude qu'à la majorité des représentants correspond la majorité des représentés.

L'élection proportionnelle telle que l'exposait le duc de Richmond supprimait la représentation des corporations, mais ce résultat était insuffisant, cette transformation inefficace avec le maintien des moyens employés jadis pour réaliser un but tout différent. Et ici trouve sa place le second des deux faits signalés par M. Naville, caractéristique non moins que le premier, de la conception moderne de l'Etat.

Ce fait, c'est la réalisation progressive de l'unité politique.

*
* *

Par suite de la facilité des communications, de l'instruction généralement répandue, de l'influence de la presse, les intérêts locaux sont de plus en plus primés par les intérêts généraux, qui trouvent leur expression dans des opinions politiques. Les électeurs sont alors des citoyens qui veulent faire représenter leurs opinions, et ces opinions sont communes à des habitants de divers collèges électoraux, à l'opposé de ce qui se produisait lorsque le pays était une agrégation de localités diverses ayant peu de rapports entre elles.

Il est aisé de s'assurer que les intérêts locaux ne déterminent plus aujourd'hui le sens des élections, mais sont descendus au rang de simples moyens mis en œuvre dans la lutte des partis. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter les yeux sur une élection quelconque, même sur une élection locale d'où rationnellement et légalement, la politique, le souci des intérêts généraux devraient être bannis.

Aux Etats-Unis, la question électorale se pose entre les démocrates et les républicains ; en Angleterre, entre les libéraux et les conservateurs, les wighs et les tories ; en Belgique, entre les catholiques et les libéraux. En France, l'opposition tendant à changer la forme même du gouvernement se subdivisant à son tour en partis distincts, il est plus difficile de dégager les deux grands courants de l'opinion. On peut dire cependant

que la lutte finit par s'établir entre deux partis : ceux qui veulent conserver le gouvernement existant et ceux qui veulent le renverser. Les intérêts locaux, les idées spéciales viennent se grouper sous deux genres, dont ils ne sont plus que les espèces.

La réalisation de l'unité politique se reconnaît à deux signes : le premier, c'est que les collèges électoraux ne sont plus le résultat naturel de circonstances historiques ou géographiques, mais le produit artificiel de la loi ; le second, c'est qu'un même parti présente ses candidats dans tous les collèges. Lorsque ces deux signes se manifestent, le système des élections à la majorité, qui était naturel à l'origine, devient absolument faux.

Dans une démocratie représentative, les députés ne représentent plus une ville, une corporation : ils représentent les électeurs avec leurs opinions propres et opposées. Et, de même qu'autrefois le système des élections à la majorité assurait la représentation des différentes villes et des diverses corporations, de même, aujourd'hui, le système électoral doit permettre la représentation de tous les électeurs, de toutes les opinions, de tous les partis.

A un régime nouveau il faut des institutions nouvelles. A la démocratie représentative doit correspondre un régime électoral qui, tout en reconnaissant à la majorité le droit de décision, facilite aux minorités l'exercice de leurs droits inviolables et l'accès de la représentation nationale.

Il faut conclure avec Stuart Mill : une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de députés ; mais une minorité de votants devrait toujours avoir une minorité de représentants. Parce que la majorité doit prévaloir sur la minorité, faut-il que la majorité ait tous les votes, que la minorité n'en ait aucun ? Est-il nécessaire que la minorité ne soit pas même entendue ? Dans une démocratie réellement égale, électeur pour électeur, la minorité devrait être représentée aussi complètement que la majorité. Sans quoi il n'y a pas d'égalité dans le gouvernement, mais bien inégalité et privilège. Une partie du peuple gouverne le reste : il y a une portion à qui l'on refuse la part d'influence qui lui revient de droit dans la représentation, et cela contre toute justice sociale, et surtout contre le principe même de la démocratie, qui proclame l'égalité comme étant sa racine même et son fondement.

*
* *

Si la représentation des minorités s'impose dans les Chambres législatives, s'ensuit-il que le même principe doive être appliqué dans la composition du gouvernement ?

Il y a là une distinction qu'il importe, préalablement à toute discussion, de bien établir.

Gouverner, c'est obéir à un parti ; faire une loi, c'est se mettre au-dessus des partis. Gouverner, par conséquent, c'est ne prendre son impulsion et le mot d'ordre

que d'un parti, celui qui a la majorité dans le pays ; faire les lois, c'est opérer une transaction entre tous les partis.

Gouverner, c'est s'appuyer sur une majorité qui est compacte, puissante et fidèle, quoi qu'il arrive. Faire une loi, c'est chercher la vérité juridique dans tous les partis à la fois : c'est se mettre à côté ou en dehors de la majorité, pour se créer une majorité nouvelle, spéciale à la loi en cause.

L'impulsion et le mot d'ordre politique, ce sont les élections générales qui les fournissent : car ce sont elles qui manifestent et découvrent la majorité politique qui domine dans le pays. Cette impulsion et ce mot d'ordre subsistent tant que dure la législature : une seule majorité, une seule direction politique, — et l'on devrait pouvoir ajouter, un seul ministère. Les majorités de coalition, au point de vue politique, et tant que dure une législature, sont un contre-sens et une hérésie parlementaires : car le pays a exprimé et imposé sa volonté politique lors des élections générales, le pays seul a qualité pour manifester un changement d'orientation. Le Parlement, neuf fois sur dix, ne pourra, en changeant de front, qu'exprimer une volonté douteuse : le plus sûr et le plus correct est de revenir en pareil cas à la consultation nationale. Le droit de dissolution est fait pour cela : il doit servir à cela, et c'est ce qui se passe en Angleterre (1).

(1) Cf. un important article de M. Jules Roche, *Le gouvernement parlementaire*, *Figaro* du lundi 17 mai 1897.

Donc la direction politique est soumise au principe majoritaire.

Mais faire une loi particulière, c'est tout autre chose et une tout autre question. Une loi a un objet spécial et particulier sur lequel le pays n'a pas été consulté lors des élections générales, qui n'ont porté que sur l'orientation politique à donner au pays. On a voté pour ou contre un parti, donc pour ou contre deux ou trois idées qui forment son programme ; sur tout le reste, le pays n'a pas été appelé à exprimer, je ne dis pas son opinion, nous ne sommes pas sous le régime du gouvernement direct, mais ses tendances. La volonté générale du pays ne s'est manifestée que sur la question politique ; il s'agit maintenant de l'exprimer pour chaque loi particulière ; et sur ce point la seule intervention de la majorité dominante est absolument insuffisante.

En présence d'une proposition de loi, il ne doit y avoir en effet qu'une majorité spéciale à la loi en cause, indépendante de la majorité du gouvernement, prise dans tous les groupes et pour la formation de laquelle il ne serait tenu compte que de l'intérêt général, en dehors de toute préoccupation politique.

Ce qu'il faut avoir en vue, ce sont tous les intérêts particuliers qui peuvent se trouver engagés par la loi en cause.

Ce qu'il faut dégager, c'est la volonté particulière du pays par rapport à cette loi spéciale, et cela n'a rien de commun avec la majorité politique dominante dans le pays.

Pour aboutir à cette synthèse particulière et pour dégager cette orientation spéciale, il est indispensable que tous les éléments de décision soient mis en cause, que tous les intérêts soient représentés, que toutes les opinions, assez fortes pour fournir l'un des éléments de la conscience publique, puissent se faire entendre. Tout cela n'a rien à voir avec le principe majoritaire.

Pour que ces éléments représentatifs soient mis en œuvre, pour que toutes ces opinions soient appelées à entrer en lice, il faut de toute nécessité un système électoral qui leur assure une réglementation.

En matière de lois, c'est donc le principe proportionnaliste qui s'impose.

Le malheur est, dira-t-on, que, sous le régime parlementaire, le Parlement a les deux rôles à remplir : il fait les lois et il dirige la politique du gouvernement. Il ne peut donc pas être organisé à la fois d'après le principe majoritaire et d'après le principe proportionnaliste.

Mais c'est là qu'est l'erreur ; un Parlement élu sous le système proportionnaliste restera une assemblée majoritaire ; tandis que l'inverse est matériellement impossible.

Un Parlement composé de représentations fractionnées des diverses opinions politiques garde sa majorité gouvernementale destinée à se retrouver sur les questions politiques ; tandis qu'un Parlement qui n'a qu'une majorité de gouvernement peut bien faire une politique adaptée à son rôle et aux vœux du pays, il ne fera que

de mauvaises lois, parce que pour aucune d'elles, il ne sera pas en état d'exprimer la volonté générale de la nation ; il risquera de n'être qu'une assemblée autoritaire et tyrannique et le despotisme parlementaire est le pire de tous.

En matière politique, il faut bien le remarquer, le despotisme n'est jamais très long, puisqu'à chaque renouvellement parlementaire, si la politique a été tyrannique, le pays peut changer de front. Le despotisme en matière législative au contraire a des conséquences qui ne s'effacent jamais. Un Parlement passe, et avec lui ses ministères et tous les actes plus ou moins autoritaires qu'ils ont pu faire : les lois restent. Elles restent et c'est à peine si l'assemblée qui suit, eût-elle une majorité qui fût le contraire de la précédente, sera de force à y toucher.

Le despotisme gouvernemental a ses remèdes dans la périodicité des élections législatives. Le despotisme législatif est sans remèdes, et une assemblée qui ne vote les lois que d'après le principe majoritaire court tous les risques d'aboutir à la tyrannie législative.

Donc, application du principe majoritaire en matière d'orientation politique, et application du principe proportionnaliste en matière législative : c'est la formule exacte à laquelle conduit toute analyse scientifique sur le terrain des principes.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME ÉLECTORAL MAJORITAIRE ET SES RÉSULTATS.

Données de statistique réelle.

Nous venons de poser le principe de la représentation proportionnelle dans les élections législatives. Nous allons rechercher maintenant les conséquences qui résultent de son défaut d'application, voir à quel point le système majoritaire fausse le gouvernement représentatif et quels troubles organiques il détermine. Nous choisirons la France comme thème de cette statistique électorale : pris chez nous, les exemples que nous allons donner ne seront que plus concluants.

I. — Antiproportionnalité de la répartition des sièges entre les collèges.

Inégalité des circonscriptions. Causes de cette inégalité.

Les lois électorales modernes, en présence de l'« impossibilité physique de ne faire qu'un seul scrutin sur tout un peuple (1) », ont organisé des *circonscriptions*

(1) Rapport sur la constitution du peuple français fait à la Convention

électorales, c'est-à-dire de simples divisions administratives en vue de faciliter, de rendre même possible, l'élection par les citoyens des membres composant les organes de l'État. Les sièges des députés au Parlement sont ensuite répartis entre ces circonscriptions.

Or, à ce point de vue, notre régime représentatif est vicié par suite d'une triple erreur. D'abord la loi ne prend pas pour base des calculs de répartition le nombre des électeurs, mais le chiffre de la population ; elle aggrave ensuite la fausseté de ce point de départ en comptant dans ce chiffre la population étrangère ; enfin elle n'a pas adopté pour base des calculs de répartition un chiffre constant.

Le principe de l'égalité du droit des électeurs exige que l'on prenne pour base des calculs de répartition le nombre des électeurs inscrits et non le chiffre de la population. Celui-ci est en effet une base de calculs inexacte (1), et l'on ne peut même pas dire qu'il existe un rapport sensiblement constant entre le chiffre de la population et le nombre d'électeurs qui y correspond.

La loi française aggrave encore la fausseté de ce point de départ et introduit dans les calculs une nouvelle cause d'erreur, en faisant entrer en ligne de compte la population étrangère qui est souvent très im-

au nom du comité de salut public, par Hérault-Séchelles. *Moniteur Universel* du 13 juin 1793, p. 177.

(1) Dans les pays à suffrage universel pur, comme la France, cette base est nécessairement le nombre des électeurs inscrits, puisque ce nombre est identique au nombre des suffrages à émettre.

portante. Certains départements comptent de la sorte deux, trois, quatre députés de plus que ne comporte le chiffre de la population nationale. Ainsi on trouve 26.758 étrangers sur une population totale de 288.336 dans le Var, 28.905 sur 444.150 dans Meurthe-et-Moselle, — 32.729 sur 325.068 dans les Alpes-Maritimes, — 92.017 sur 630.622 dans les Bouches-du-Rhône, — 211.016 sur 3.141.596 dans la Seine, enfin 295.219 sur 1.736.341 dans le Nord (1).

Enfin — et ceci est le plus grave — la loi française n'admet pas un chiffre unique comme base de la répartition des députés entre les collèges électoraux.

L'article 14 de la loi organique du 30 novembre 1875 attribue un député à tout arrondissement de moins de 100.000 âmes, et prescrit la division des arrondissements présentant un chiffre supérieur. Le législateur, lié par cette formule étroite, est contraint d'accorder également un représentant à des arrondissements minuscules et à des arrondissements comptant près de 100.000 habitants. Voici dans cet ordre d'idées les quatre plus petits arrondissements :

Barcelonnette (Basses-Alpes)	15.477
Castellanne —	17.059
Sisteron —	20.102
Puget-Théniers (Alpes-Maritimes)	22.040

et les quatre plus forts :

Paris, VIII[e] arrondissement	99.126

(1) Maurice Vernes, *Les élections générales de* 1893 *et le mouvement réformiste en France*, Bruxelles, 1893.

Largentière (Ardèche). 99.412
Carcassonne (Aude). 99.418
Guéret (Creuse). 99.859

Quand une loi, égalitaire dans son principe sinon dans son esprit, aboutit à de telles conséquences, il pourrait paraître sage de la réviser : on n'a pas cru devoir le faire. Mais, par comparaison, ceci n'est rien, car c'est dans la division des arrondissements de plus de 100.000 habitants que la fantaisie s'est donné le plus librement carrière. Il eût été, semble-t-il, tout naturel de diviser chaque arrondissement en collèges égaux. Loin de là : le législateur paraît s'être ingénié au contraire à créer les plus grandes inégalités possibles. Et, si tel était son but, il faut avouer qu'il l'a parfaitement atteint. Ainsi :

Brest (Finistère) 1re circonscription . . 107.916
— — 2e — . . 62.530
— — 3e — . . 65.614

dont la moyenne devrait être 78.600.

Angers (Maine-et-Loire) 1re circonsc. . . 103.518
— — 2e — . . 71.246
Reims (Marne) 1re circonscription . . . 116.886
— — 2e — . . . 74.969

La moyenne d'Angers devrait être 87.000 et celle de Reims 95.500.

La Roche-sur-Yon (Vendée) 1re circonsc. 74.246
— — 2e — . 92.610

La moyenne de la Roche-sur-Yon devrait être 83.428.

On peut encore citer comme exemples, particulièrement frappants, le département de la Seine et l'arrondissement de Lyon. Dans l'arrondissement de Sceaux dont la moyenne est de 94.000, nous trouvons :

1re	circonscription.	65.777
2e	—	85.237
3e	—	132.340

et dans celui de Saint-Denis, dont la moyenne est 82.000, des circonscriptions allant de 62.000 à 114.937. Ainsi donc un collège de 114.937, un de 132.340, alors que dans le même département, on dédouble soigneusement et conformément à la loi le VIe arrondissement de Paris en deux circonscriptions de 40.271 et 59.872, ledit département ne dépassant le chiffre de 100.000 âmes que de 143 unités.

A Lyon, un fait analogue. On divise le IIIe arrondissement, qui est de 103.881 habitants, en deux collèges, les 3e et 4e, de 56.374 et 47.507 ; mais en même temps on attribue 105.808 à la 9e circonscription. Au total neuf collèges, allant de 35.111 à 105.808, c'est-à-dire variant comme de 1 à 3, dont sept pour une population urbaine de 401.930 et deux pour une population rurale de 201.132, ce qui donne l'étonnante proportion de : 7 pour 400.000 et 2 pour 200.000.

Nous voilà loin de cette quotité invariable qui devrait être la base de tout calcul de répartition. Mais, nous l'avons dit plus haut, la faute en est au législateur qui a eu le tort d'opérer sur le chiffre de la population et non pas sur le nombre des électeurs.

II. — Antiproportionnalité de la répartition des sièges entre les partis.

Le Parlement doit être l'organe de la volonté de la nation. La Chambre, disait Prévost-Paradol, doit être le miroir du pays.

Pour que toute décision prise par le Parlement soit vraiment l'expression de la volonté générale, il faut qu'à la majorité du corps élu corresponde la majorité du corps électoral. Or, pour qu'un groupe parlementaire corresponde dans la nation à un groupe électoral numériquement proportionnel, il faut que chaque représentant ait un pouvoir représentatif égal. A la Chambre en effet les votes de tous les députés ont même valeur, c'est-à-dire sont égaux entre eux : chaque député doit donc représenter un même nombre d'électeurs.

Or en France les députés ont-ils un pouvoir représentatif égal ? Nullement. Et voilà ce qui fausse encore essentiellement notre régime représentatif.

I. — Inégalité du pouvoir représentatif des députés.

Rien n'est plus facile que la constatation de cette inégalité. Cela résulte d'une simple comparaison.

Voici la liste des dix députés qui, aux élections législatives de 1898, ont obtenu le plus petit nombre de voix :

Delombre (Barcelonnette)	2.507
Binder (Paris, VIII[e] arr., 2[e] circ.).	2.734
De Castellanne (Castellanne).	2.747

Beauregard (Paris, XVI[e] arr., 1[re] circ.)	2.843
Florent (Lyon, 4[e] circ.)	2.858
Bishoffsheim (Puget-Théniers)	2.874
Millevoye (Paris, XVI[e] arr., 2[e] circ.)	3.178
Bos (Paris, XIX[e] arr., 2[e] circ.)	3.320
Krauss (Lyon, 5[e] circ.)	3.381
Berthelot (Paris, VI[e] arr., 1[re] circ.)	3.730

La somme des voix est de 30.172 ce qui fait un chiffre d'élection moyen de 3.017.

Mettons en regard la liste des dix députés qui ont obtenu le plus grand nombre de voix :

Regnault (Coutances)	16.831
Berteaux (Versailles, 1[re] circ.)	15.011
Decrais (Bordeaux, 4[e] circ.)	14.868
Poincaré (Commercy)	14.473
Dubochet (Nantes, 3[e] circ.)	14.300
Basly (Béthune)	14.208
Prax-Paris (Montauban)	13.845
Méline (Remiremont)	13.767
De Mackau (Argentan)	13.759
Bourgeois (La Roche-sur-Yon, 2[e] circ.)	13.613

La somme des voix est ici de 144.675 et la moyenne de 14.467. Un député de la seconde série a donc une valeur représentative qui est près de cinq fois plus forte que celle d'un député de la première. Mais — et il faut toujours en revenir là — le gouvernement représentatif n'est que la réduction exacte du gouvernement direct. Un député n'a d'autre valeur que celle des voix qu'il représente, et, comme ils doivent avoir une égale valeur, il faut qu'ils représentent le même nombre de voix. Or

nos députés ont une valeur représentative variant de 2.507 à 16.831, c'est-à-dire de 1 à 6 1/2. Et — pour en revenir aux deux tableaux que nous venons de dresser — alors que 30.172 électeurs de la première série nomment dix députés, un nombre égal d'électeurs de la seconde série ne peut en nommer que deux. En d'autres termes, pour faire contre-poids à dix députés élus avec une moyenne de 3.000 voix, il faut dix députés élus avec une moyenne de 14.500 voix. Pour que les 30.172 électeurs de la première série ne soient pas la majorité, il faut leur en opposer 159. 142 de la seconde, c'est-à-dire onze députés à 14.467 voix. Deux députés représentant 5.241 électeurs (Barcelonnette et Paris, VIII[e] arr., 2[e] circ.) l'emportent sur un député élu par 16.831 voix (Coutances).

Avec une représentation aussi profondément faussée le pouvoir doit être presque fatalement aux mains d'une minorité.

II. — Effets produits dans le Parlement.

Puisque les députés ont des pouvoirs représentatifs inégaux, il n'y a par suite aucune certitude qu'à la majorité parlementaire corresponde la majorité réelle du pays. Pour s'en assurer, il faut, à chaque décision prise, rechercher par combien de suffrages ont été élus les députés qui ont voté pour ; et, si le total des voix ainsi additionnées n'est pas égal à la moitié plus un du corps

électoral, il faut conclure que la volonté de la Chambre n'a pas été conforme à la volonté de la nation.

Dans tous les pays où fonctionne le régime parlementaire on peut constater de la sorte à quel point la représentation est faussée. Certains exemples sont vraiment saisissants.

En 1872, dans un discours qu'il prononça à la Chambre des communes, lors de la discussion du bill sur la représentation proportionnelle, Sir Charles Dilke, rapporta que dans le vote sur la question du *sewage* de Birmingham, les 145 votants *oui* qui l'emportèrent sur les 145 votants *non*, avaient été élus par 977 voix, alors que leurs collègues demeurés en minorité avaient obtenu 1.383.000 suffrages (1).

En Allemagne, le Reichstag élu en 1893 vota d'importantes réformes militaristes. Or on a calculé que 3.256.641 électeurs avaient voté dans le sens militariste, et 4.323.362 en sens contraire, de sorte que les anti-militaristes avaient une majorité de plus d'un million d'électeurs (2).

En France, M. Béchaux, professeur à la Faculté libre de droit de Lille, s'est livré à quelques calculs également très intéressants sur les scrutins les plus importants de la législature de 1883 (3). En voici quelques exemples :

(1) E. Bertrand, *Bulletin de législation comparée*, 1872-73, t. II.
(2) *Bulletin de la Représ. proportionnelle*. Bruxelles, 1893, p. 273.
(3) *Le scrutin de liste proportionnel*. Paris, Guillaumin, 1885.

Le 15 février 1883, la Chambre est saisie du contre-projet de M. Antonin Proust concernant l'expulsion des princes.

La proposition est votée par 317 députés représentant 2.651.544 électeurs.

Le 4 juin, la Chambre vote la suspension de l'inamovibilité des magistrats.

L'article 12, suspendant l'inamovibilité, est adopté par 308 députés représentant 2.613.886 électeurs.

Le 31 octobre, la Chambre vote sur l'interpellation de M. Granet, relative à l'expédition du Tonkin. MM. Paul Bert et Loubet présentent un ordre du jour favorable au gouvernement.

Cet ordre du jour est voté par 324 députés représentant 2.685.516 électeurs.

Le 23 novembre, la Chambre discute la proposition de M. Jules Roche diminuant de 30.000 francs le traitement de l'archevêque de Paris.

La proposition est votée par 281 députés représentant 2.339.031 électeurs.

Le 10 décembre, la Chambre vote sur l'interpellation de M. Clémenceau relative au Tonkin. MM. Paul Bert et Philippoteaux présentent un ordre du jour favorable au gouvernement.

Cet ordre du jour est voté par 308 députés représentant 2.519.598 électeurs.

Or cette Chambre comprenait 559 députés élus en

1881 par 6.865.668 votants sur 10.532.974 électeurs inscrits.

La majorité parlementaire variait de 281 à 324 députés. En d'autres termes, le pouvoir était aux mains d'une minorité : le quart des inscrits (25 0/0) et le tiers des votants (38 0/0) faisaient la loi à tout le pays. Il est permis de croire que rien n'a changé depuis lors !

Si l'on compare entre elles en effet les élections générales qui ont lieu dans notre pays depuis 1877 on verra qu'aucune Chambre française n'a depuis cette époque représenté la majorité des électeurs. Un savant statisticien, M. Victor Turquau, a calculé que les députés de 1877 avaient été élus par les 49 0/0 des électeurs, ceux de 1881 par les 45 0/0, et ceux de 1885 par les 43,7 0/0 (1). La proportion s'est maintenue en 1889 et en 1893 : 43,9 0/0 (2). En 1898, elle atteint 45 0/0, c'est un maximum qui n'a jamais été dépassé. Conclusion, non seulement la majorité parlementaire ne correspond pas à la majorité du pays, mais l'unanimité même de la Chambre ne représente que la minorité des électeurs.

Ces résultats sont si stupéfiants qu'ils semblent toucher au paradoxe. Ils sont cependant sensiblement exacts. La représentation est faussée, cela est indéniable ; mais l'écart qui sépare la représentation apparente de la représentation réelle est si énorme qu'on se de-

(1) *La représentation proportionnelle*, Paris.

(2) A. Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle*, Dijon, 1897, p. 94.

mande comment un gouvernement peut résister à la longue aux conséquences d'un système aussi gravement fautif.

III. — Causes de cette inégalité.

Nous venons de voir qu'une des causes principales qui vicient la représentation, réside dans la grande inégalité des circonscriptions électorales et l'absence d'un chiffre unique comme base des calculs de répartition des sièges entre les divers collèges. Nous allons en déterminer une autre non moins importante en faisant le calcul des *voix non représentées* : abstentions et voix battues. Le nombre des unes et des autres est considérable.

Voici à titre d'exemple le résultat des élections législatives de 1893 dans le département de la Seine.

Ce département comprend 45 collèges.

Collèges		Electeurs inscrits	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées
Paris	I^er^ arr. 1^re^ circ.	14.677	5.052	9.625
	II^e^ »	15.020	5.858	9.162
	III^e^ »	21.737	6.338	15.399
	IV^e^ » 1^re^ »	13.629	4.402	9.227
	IV^e^ » 2^e^ »	9.004	2.952	6.052
	V^e^ » 1^re^ »	11.747	3.874	7.873
	V^e^ » 2^e^ »	12.135	2.927	9.208
	VI^e^ » 1^re^ »	9.094	2.738	6.356
	VI^e^ » 2^e^ »	12.726	3.823	8.903
	VII^e^ »	19.347	5.985	13.362
	VIII^e^ » 1^re^ »	11.300	3.052	8.248

Collèges			Electeurs inscrits	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées
Paris VIIIe arr.	2e	circ.	5.729	1.777	3.952
IXe »	1re	»	9.806	3.348	6.458
IXe »	2e	»	13.880	4.400	9.480
Xe »	1re	»	17.233	5.816	11.417
Xe »	2e	»	14.716	6.483	8.263
XIe »	1re	»	11.518	4.399	7.119
XIe »	2e	»	17.452	6.686	10.766
XIe »	3e	»	16.556	5.549	11.007
XIIe »	1re	»	11.648	6.446	5.202
XIIe »	2e	»	11.450	4.000	7.450
XIIIe »	1re	»	7.772	3.041	4.731
XIIIe »	2e	»	16.714	6.035	10.679
XIVe »	1re	»	16.059	5.171	10.888
XIVe »	2e	»	8.400	2.630	5.770
XVe »	1re	»	14.938	5.488	9.450
XVe »	2e	»	9.517	3.705	5.812
XVIe			16.210	4.476	11.734
XVIIe »	1re	»	12.319	3.722	8.597
XVIIe »	2e	»	22.164	7.530	14.634
XVIIIe »	1re	»	10.638	2.631	8.007
XVIIIe »	2e	»	20.070	7.089	12.981
XVIIIe »	3e	»	14.721	5.273	9.448
XIXe »	1re	»	17,699	4.566	13.133
XIXe »	2e	»	7.049	1.912	5.137
XXe »	1re	»	13.264	4.414	8.850
XXe »	2e	»	17.186	7.353	9.833
Arr. de St-Denis	1re	circ.	14.936	5.845	9.091
—	2e	»	24.093	6.606	17.487
—	3e	»	15.024	4.803	10.221
—	4e	»	13.255	4.149	9.106
—	5e	»	20.935	5.183	15.752
Arr. de Sceaux	1re	»	13.205	4.897	8.308
—	2e	»	19.374	6.530	13.244
—	3e	»	31.641	10.134	21.507

Ce tableau est très instructif. Voici un département dont tous les arrondissements ont dû être divisés en plusieurs circonscriptions électorales. Pourquoi n'avoir pas créé des collèges égaux? Pourquoi 45 circonscriptions variant de 5.729 à 31.641 électeurs? Géographie électorale... peut-être. Et ce qui semble corroborer cette hypothèse c'est le nombre considérable des abstentions. Lorsque les minorités désertent la lutte, c'est qu'elles se savent vaincues d'avance : or, dans le département de la Seine le nombre des abstentionnistes s'élève à 23 0/0. Il est extraordinaire que, dans les 45 collèges d'un même département, aucun élu n'ait pu grouper sur son nom les suffrages de la moitié des électeurs inscrits, ni même un chiffre s'en approchant sensiblement. Il en est quelques-uns qui n'atteignent même pas le quart des inscrits (Paris, V^e^ arr., 2^e^ cir. et XVIII^e^ arr., 1^re^ cir. — St-Denis, 5^e^ cir.).

En récapitulant l'ensemble nous trouvons :

Electeurs inscrits	657.587
Voix obtenues par les élus	218.662
Voix non représentées	438.925

La députation de la Seine ne présente donc que le tiers des électeurs 33,3 0/0 ; les deux tiers 66,7 0/0 ne sont pas représentés. Ce résultat n'est pas particulier à la Seine. Les statistiques dressées pour la France entière ne révèlent pas du reste pour l'ensemble du pays une situation électorale meilleure.

Pour les élections générales de 1877, 1881 et 1885,

M. Victor Turquan donne les chiffres suivants (1) :

	1877	1881	1885
Abstentions	19 0/0	31 0/0	23 0/0
Voix battues.	32 0/0	24 0/0	34 0/0
Voix représentées par les élus .	49 0/0	45 0/0	43 0/0
Total	100	100	100

En d'autres termes :

Voix non représentées.	51 0/0	55 0/0	57 0/0
Voix représentées	49 0/0	45 0/0	43 0/0
Total.	100	100	100

Les statistiques de M. Turquan démontrent qu'aux élections générales de 1885, dans *quatre* départements seulement sur *quatre-vingt-sept*, les élus répondaient à une fraction des électeurs égale ou supérieure à la moitié ; en d'autres termes, dans *quatre-vingt-trois* départements les élus représentaient la minorité des électeurs.

Les élections de 1893 ont donné les chiffres suivants:

Abstentions	29,9 0/0
Voix battues	26,2 0/0
Voix représentées.	43,9 0/0
Voix non représentées.	56,1 0/0

Dans *douze* départements seulement, le nombre des voix représentées atteint la moitié des inscrits : dans les *soixante-quinze* autres, les députés ne représentent que la minorité du corps électoral, et même dans six leurs voix atteignent à peine le tiers des inscrits (2).

Enfin les élections législatives des 8 et 22 mai 1898 ont donné les résultats suivants:

(1) *La représentation proportionnelle*, 1895.
(2) A. Besson, *op. cit.*, p. 98.

Abstentions.	2.607.780
Voix battues	3.309.074
Voix représentées.	4.882.631 soit 45,2 0/0
Voix non représentées	5.916.854 soit 54,8 0/0

Conséquences :

1° Le Parlement n'est pas l'image de la nation.

2° Les députés n'étant, pris dans leur ensemble, que les mandataires du plus petit nombre d'électeurs, c'est donc la minorité qui délibère et gouverne, tandis que la majorité réelle est réduite à l'impuissance.

Voilà le mal et l'on ne saurait nier qu'il est fort grave.

Ainsi donc par suite du mode actuel de supputation des suffrages, non seulement la minorité, mais encore la majorité du corps électoral peut être privée sinon de toute représentation, du moins de la représentation proportionnelle à laquelle elle a droit : et par suite le droit de décision que l'on revendique au nom de la majorité, peut passer entre les mains d'une minorité.

Par la pratique d'un tel système, la démocratie s'éloigne de plus en plus de l'idéal qu'elle devait réaliser. Ce n'est plus le gouvernement de tous par tous : ce n'est même pas le gouvernement de tous par le plus grand nombre. La démocratie peut n'être, comme nous venons de le voir, que le gouvernement de tous par une infime minorité, régime d'autant plus tyrannique qu'il se sent plus faible et moins soutenu par la masse de la nation. Le suffrage universel n'est plus alors, selon l'expression d'Emile de Girardin, qu'une balance qui se trompe sur la justesse du poids, un cadran qui trompe sur l'exactitude de l'heure.

Sans doute le système de la représentation proportionnelle ne peut se proposer de remédier à lui seul à tous ces défauts. Son bon fonctionnement suppose avant tout une réforme préliminaire : l'égalisation des circonscriptions de vote.

Nous conclurons donc ainsi ces considérations statistiques :

1° L'application intégrale du principe de l'égalité des électeurs à la répartition des sièges entre les collèges, exige le découpage du pays en circonscriptions égales quant au nombre d'électeurs inscrits et de députés à élire (1).

2° Il est inique et il est dangereux de laisser sans représentation des fractions importantes du corps électoral.

3° Il est inique et dangereux, lorsque la loi dit : il est attribué un siège à tout électeur, simultanément de donner les sièges à des groupes qui n'atteignent que la moitié ou le tiers de ce chiffre et de les refuser à des groupes qui le contiennent une ou plusieurs fois (2).

(1) Il serait à souhaiter à cet égard que les Chambres discutent et votent au plus vite le projet de remaniement des circonscriptions dû à l'initiative de M. du Périer de Larsan, V. *J. Officiel*, 1898.

(2) Exemple : le département du Nord. Electeurs inscrits : 354.000, ce qui, à raison de vingt sièges, donne un représentant pour 17.700 électeurs. Or, le parti en minorité n'obtient aucun représentant bien qu'il ait réuni 123.000 voix ou sept fois environ ledit chiffre, tandis que la majorité, avec 165.000 suffrages en obtient vingt, ce qui fixe le taux de revient de chaque siège à 8.250 ; 8.250 n'est pas même la moitié de 17.700.

CHAPITRE III

AVANTAGES D'UNE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

En matière électorale, la France croit à un dogme : le suffrage universel, et, pour l'organiser, elle a recours à deux expédients : le scrutin de liste et le scrutin uninominal ou d'arrondissement. Ne lui parlez pas d'un troisième système : il n'en existe pas.

Depuis la Convention, c'est-à-dire depuis plus d'un siècle, les votes des électeurs sont comptés de même sorte. En vain nous avons eu neuf révolutions et autant de constitutions, bien plus de lois électorales que de chartes, jamais il n'a été dérogé à ce principe que la moitié plus un des votants était la souveraine puissance, et que la moitié moins un ne comptait pas.

Le sacrifice brutal des minorités quelles qu'elles soient, tel est, nous venons de le voir, le résultat de notre système électoral. L'injustice est la même pour tous les partis : tous en souffrent ou en peuvent souffrir.

On peut s'étonner que dans un pays comme le nôtre, épris avant tout d'égalité et de justice, on ait si longtemps supporté cette idée que le suffrage de l'un compte pour quelque chose et le suffrage de l'autre pour rien.

Lorsque des projets de loi sur la représentation des minorités ont été présentés aux Chambres françaises, c'est à peine cependant si on a daigné les discuter. Malgré cela l'idée a fait son chemin hors du monde politique et bien des gens aujourd'hui estiment que l'écrasement des minorités par les majorités, n'est peut-être pas le dernier mot du suffrage universel.

Dans plusieurs pays du reste, l'expérience du principe que nous défendons a été faite. La représentation des minorités est pratiquée en Danemark depuis 1855. Elle est admise en Angleterre, en Portugal, en Espagne, au Brésil, au Chili et dans plusieurs États de l'Union américaine. Même en Suisse, où sévit cependant l'esprit d'exclusivisme le plus étroit, un important mouvement d'opinion s'est produit depuis quelques années en faveur de la réforme électorale, et divers cantons ont inscrit le droit des minorités dans leur Constitution. Enfin en Belgique, l'année qui s'achève vient de voir triompher la cause de l'élection proportionnelle. La question a été longuement discutée devant le Parlement belge : elle vient de passer du domaine de la théorie dans celui des faits accomplis. Chacun de ces pays cherche à résoudre le problème à sa façon, préférant essayer même des moyens défectueux plutôt que de ne pas s'efforcer d'être juste.

En France nous ne paraissons pas même nous douter qu'il puisse y avoir quelque chose à faire à ce sujet. Sommes-nous donc moins hardis que nos voisins ? Non

sans doute, mais nous sommes plus routiniers, plus simplistes. Il y a quelques années, dans la législature d'un des Etats de l'Amérique du Nord, on discutait cette question des minorités ; et, comme les partisans de la moitié plus un en vantaient la merveilleuse simplicité, un orateur s'écria : « Une diligence aussi était plus simple qu'un chemin de fer : est-ce un motif pour revenir à la diligence. » Le mot est joli, et il est juste. Dans un avenir qui n'est peut-être pas trop éloigné, espérons-le, quand un système de vote plus rationnel assurera une représentation équitable de toutes les opinions, nos neveux souriront de notre système simpliste de la « moitié plus un », et ils ne comprendront pas comment pouvant faire mieux, nous nous obstinions à rouler en diligence.

*
* *

Nous avons le suffrage universel, disons-nous : oui sans doute, universel, puisque tout citoyen âgé de vingt et un ans peut voter : mais avec cette particularité que la moitié plus un est tout, et la moitié moins un, zéro. Si je suis dans la majorité j'exerce utilement mon droit de suffrage : si au contraire je me trouve dans la minorité, mon bulletin de vote n'est plus qu'un vain chiffon de papier. Cela nous paraît naturel : affaire d'habitude. Par suite de l'ignorance où nous sommes de ce que devrait être la véritable justice distributive, cette manière singulière de pratiquer le suffrage universel est admise

comme parfaitement correcte. On dit qu'elle est simple et tout semble dit. Mais il serait simple aussi de tirer à la courte paille la possession d'un bien, sur le partage duquel les ayants droit ne sont pas d'accord. Néanmoins le Code civil n'admet pas, que je sache, ce moyen très simple assurément de mettre fin à un différend. Le législateur a pensé avec raison que, lorsqu'il s'agit d'intérêts sérieux, la justice doit passer avant la simplicité.

Or n'est-ce pas une iniquité criante que cet écrasement brutal de la minorité que l'on appelle le « verdict du scrutin » ? Dans un arrondissement, par exemple, tel candidat a 10.000 voix ; son concurrent ou ses concurrents en obtiennent 9.500. Le premier entre à la Chambre. C'est fort bien. Mais la minorité qui a voté pour le second ou dont les voix se sont dispersées sur plusieurs, cette minorité des 9.500 votants, qui compte pourtant dans la circonscription, en quoi donc est-elle comptée pour quoi que ce soit dans la députation de cet arrondissement ?

Il arrive même de temps en temps, quand il y a, par suite de ballottage, un second tour de scrutin, que ce sont précisément les électeurs, vaincus comme minorité relative, qui forment en réalité la majorité absolue. En voici un exemple typique : nous le choisissons, entre plusieurs, dans les résultats définitifs des dernières élections législatives.

Nevers : 1re circonscription.

Scrutin de ballottage du 22 mai 1898.

Électeurs inscrits : 23.678. — Votants : 17.587.

Candidats :

MM. A. Massé, soc.	4.824	Élu
Pigalle, opport.	4.148	
Desnoyers, rad. soc.	3.341	
Du Verne —	2.912	
G. Laporte —	2.362	

M. Massé est ainsi élu à la majorité relative. De sorte que sur 17.587 votants, il y en a 12.763 qui ne sont pas représentés : plus des deux tiers et près des trois quarts !

En quoi, encore une fois, ces diverses minorités électorales, dont le total en certains cas peut atteindre presque la moitié des électeurs (1), et même, comme nous venons de le voir, la dépasser, en quoi ces minorités, qui forment un élément essentiel et une partie intégrante du pays, figurent-elles, pour une portion quelconque dans un Parlement que l'on dit être l'image et le résumé de la nation ? Absolument privées de toute représentation, ne sont-elles pas au contraire, pendant toute la durée de la législature, aussi complètement réduites à néant que si elles n'existaient pas, que si l'on avait interdit à l'avance à chacun des électeurs qui les

(1) En voici un exemple. Aux dernières élections législatives, dans la 1re circonscription de Niort (Deux-Sèvres), M. Disleau a été élu par 7.859 voix contre 7.852 obtenues par son concurrent.

composent le droit de voter, ou que l'on eût déchiré un à un leurs bulletins, à mesure qu'ils les déposaient dans l'urne. Est-ce là vraiment la liberté politique. Et que vient-on nous parler de démocratie et de suffrage universel ? Libéral en apparence et d'une matière illimitée tant qu'il ne s'agit, pour l'électeur, que de voter, le législateur semble avoir oublié de compléter la plus grande réforme politique des temps modernes, en assurant à chaque électeur le bénéfice de son vote.

Sans doute, le suffrage théorique est universel ; mais le suffrage pratique, le suffrage utile, celui qui aboutit à être représenté, est restreint. C'est le suffrage d'une classe qui supprime une autre classe. Tout le monde vote : voilà l'apparence. Mais ne sont comptés dans chaque collège, que les votes appartenant à la classe qui s'appelle la majorité de ce collège ; les autres sont comme non avenus : voilà la réalité.

Et remarquez que le même système s'applique à toutes les élections ; à celles du Conseil général, du Conseil d'arrondissement, du Conseil municipal. De sorte que, partout, la loi inique de l'écrasement est substituée à la loi équitable de la représentation vraie, la loi de la force à celle de la justice.

Avec ce mode de scrutin, les électeurs de la minorité sont, dans la plupart des circonscriptions, aussi complètement exclus de l'exercice effectif du droit électoral, que l'étaient jadis les citoyens qui ne payaient pas le cens. Est-il, dès lors, bien surprenant que, dans de

telles conditions, un certain nombre s'abstiennent et les en peut-on sérieusement blâmer?

Sans vouloir discuter ici la question de savoir si elle est légitime ou non, nous devons cependant reconnaître qu'au regard de la minorité, l'abstention n'est pas sans excuse. Sans doute elle est déplorable en principe : c'est un suicide politique. Mais la faute première ne doit-elle pas remonter à la loi électorale qui l'impose en quelque sorte? Se rendre au local de l'élection pour augmenter d'une unité le chiffre d'une minorité qui sera certainement battue, peut être l'accomplissement d'un devoir, mais c'est, il faut en convenir, un devoir peu entraînant. Aussi quand l'électeur aime mieux s'abstenir que voter pour un candidat qui ne représente pas ses opinions, on ne peut que louer, en en regrettant la nécessité, cette marque de caractère et cette preuve de dignité.

Les abstentions atteignent en France un chiffre vraiment considérable. En 1893, cette proportion s'élevait à 32 0/0, c'est-à-dire près du tiers du corps électoral. Préoccupés de cet état de choses déplorable, des esprits libéraux ont cherché, dans tous les pays de gouvernement représentatif, les moyens d'y mettre un terme. En Belgique, le législateur a déclaré le vote obligatoire sous peine d'amende. Quelques hommes politiques proposent même d'appliquer chez nous ce remède, en y adjoignant certaines sanctions destinées à le rendre efficace, comme cela a lieu déjà pour les élections sénatoriales.

Outre que je considère une semblable obligation comme étant en contradiction avec le principe du suffrage universel, qui considère l'exercice du vote comme un *droit* proprement dit dont on est libre d'user ou de ne pas user, et non comme une *fonction* conférée par l'Etat à charge de la remplir exactement, je vois dans le vote obligatoire une tendance fâcheuse à la toute puissance de l'Etat, à son ingérence dans tous les domaines, à ce que l'on appelle la théorie de l'Etat Providence (1).

Signale-t-on un abus, vite il faut une loi pour y porter remède. J'aime mieux guérir par la liberté les maux qu'elle engendre, et aux lois les mieux faites je préfère l'individualisme, le développement de la personnalité et le sentiment de la responsabilité, seules sources d'une initiative généreuse et féconde.

Au législateur qui voudrait l'obliger à voter, l'électeur qui s'abstient serait du reste en droit de faire cette simple réponse :

« Quand vous m'avez appelé à l'électorat, j'ai cru que ma voix serait comptée pour la désignation des représentants de la nation. J'ai reconnu bientôt qu'il n'en était rien : que mon bulletin faisait nombre,

(1) L'élection, disait Guizot, est de la part de l'électeur « un choix véritable, c'est-à-dire un acte de jugement et de volonté ». — « C'est dénaturer la fonction représentative du suffrage que de faire intervenir l'élément étranger de la contrainte et de la peine... L'électeur qui vote sous l'influence d'une contrainte n'est pas un véritable électeur : il n'est plus un *organe* de l'Etat, mais bien une *machine à voter*. » A. Posada, *El deber del suffragio y el voto obligatorio*, p. 239.

mais n'avait aucune influence sur le résultat de l'élection. J'ai jugé inutile de continuer à voter du moment que mon suffrage n'avait d'autre valeur que celle d'une affirmation purement platonique. Aujourd'hui, vous m'appelez de nouveau aux urnes, et d'une manière impérative. C'est donc que voulez que ma voix soit utilisée : sinon, pourquoi une obligation ? Pourquoi une sanction ? Il faut qu'il y ait un intérêt en jeu. Or cet intérêt n'existe pas pour moi, c'est évident. Peu vous importe, vous sénateur, vous député, d'être élu par la simple majorité ou par l'unanimité des votants. Vous me conviez à la lutte, j'accepte ; mais à armes égales. Je ne déserte pas les urnes ; mais, rougissant des compromissions et répudiant certaines alliances, je me renferme dans mon silence et dans ma dignité. Donnez-moi l'assurance que mon vote aura une portée efficace, et vaudra autant que le vote d'un électeur de la majorité ; et alors je voterai sans qu'il soit besoin de menaces pour m'y pousser. »

Les historiens nous apprennent qu'à Athènes déjà les abstentions atteignaient un chiffre très élevé et que, pour récompenser les citoyens qui prenaient part au vote, l'Etat leur donnait, sous forme de jetons de présence, quelques pièces de menue monnaie (1). Quelque défectueux que soit ce procédé, il est encore préférable à l'obligation du vote sous le régime des élections à la

(1) Voir A. Perrot, *Essai sur le droit public et privé de la république athénienne*, Paris, 1867, p. 19.

majorité. Dire à un citoyen : « Je t'enjoins de voter » et ajouter immédiatement : « Je te défends de voter d'une manière efficace », c'est, pour employer une expression familière, donner d'une main et reprendre de l'autre.

Le vote obligatoire, sous le procédé majoritaire, est une mesure en tous points absolument condamnable. Déclarer le vote obligatoire, ce n'est pas résoudre le problème électoral : c'est le compliquer et l'aggraver. Il ne s'agit pas tant d'obliger ceux qui ne veulent pas voter, les *non-citoyens* de tempérament, à prendre part au vote, que de permettre aux vrais citoyens de voter efficacement : il ne s'agit pas d'augmenter le nombre des bulletins de vote, mais bien de les rendre effectifs.

Veut-on diminuer le nombre des non-votants ? qu'on rende le vote effectif. « Au lieu de mener contre les abstentionistes une campagne qui restera forcément stérile, disait avec beaucoup de bon sens, Francisque Sarcey (1), M. Laffitte ferait bien mieux de chercher un moyen d'obtenir du suffrage universel la représentation des minorités ; et quand il l'aura trouvé, de l'exposer et de l'imposer. Ce jour-là il peut être tranquille, plus ne sera besoin, pour nous pousser au vote, d'objurgations, de menaces et de pénalités. Nous y courrons tous parce que tous nous y aurons intérêt visible et palpable. »

(1) *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893.

L'élection proportionnelle diminuerait le nombre des abstentions non pas *artificiellement*, ainsi que le fait le vote obligatoire majoritaire, mais bien *réellement*. Cette réforme va droit à la source du mal. « Partout où la représentation proportionnelle a été établie, constatait récemment le *Temps* (1), le chiffre des abstentions a diminué. »

Elle seule, d'ailleurs, peut donner une raison d'être sérieuse au vote obligatoire. Cette dernière mesure, sans la représentation proportionnelle risque fort de dégénérer en une véritable *comédie* que la loi n'a pas le droit de rendre *obligatoire*. Allez déposer un bulletin blanc, dit-on à l'électeur, qui ne vote pas parce qu'aucun candidat n'a sa confiance. Nous demandons avec M. Posada (2) : « Est-ce que l'essentiel pour le suffrage consiste à déposer un papier dans une urne ? ».

Avant de rendre le vote *obligatoire*, il faut d'abord assurer le vote *utile*.

Sans représentation proportionnelle il ne saurait être question du vote obligatoire. Les deux questions sont en effet étroitement liées.

Sans l'assurance que les minorités puissent obtenir dans les scrutins une part de représentation, on ne peut espérer voir diminuer le nombre des abstentions. Car ce qu'on appelle parfois de l'indifférence ou de l'apathie, ce n'est au fond rien autre chose que le sentiment très

(1) Numéro du 22 septembre 1896.
(2) Posada, *op. cit.*, p. 243.

vif de l'indépendance individuelle et de la liberté du citoyen. La cause cessant, l'effet ne tardera pas à disparaître, le citoyen intelligent ne restera plus chez lui au jour de l'élection : il n'aura plus d'excuse de le faire, plus de raison de s'abstenir.

*
* *

Là où il n'y a pas égalité de représentation, disait Louis Blanc, on peut poser hardiment en fait qu'il n'y a pas démocratie. L'essence de la démocratie, en effet, c'est l'égalité : or partout où les minorités risquent d'être étouffées, que dis-je ? partout où elles n'ont pas leur influence proportionnelle sur la direction des affaires publiques, le gouvernement n'est au fond qu'un gouvernement de privilège, au profit du plus grand nombre.

On répondra peut-être que, dans le mode d'organisation adopté jusqu'à ce jour, la minorité ne reste jamais sans représentants, parce qu'il arrive que le parti en minorité dans un collège est en majorité dans un autre, ce qui tend à rétablir la balance.

Lorsque le vote s'effectue, comme aujourd'hui, par circonscriptions isolées, il arrive en effet quelquefois que le parti qui est le moins nombreux dans la totalité d'un département est cependant par exception le plus nombreux dans tel ou tel arrondissement particulier. De sorte que les opinions de la minorité parviennent ainsi tant bien que mal à figurer dans la représentation de la contrée, ce qui produit un trompe-l'œil pour les es-

prits inattentifs. « Battues ici, disent-ils, les minorités l'emporteront ailleurs. Dans l'ensemble des élections, il s'établira une sorte de compensation, et ainsi, par le jeu naturel du suffrage, le résultat définitif ne s'écartera guère de l'exactitude absolue, de l'égalité mathématique, au point de vue de la représentation des divers groupes d'électeurs. »

Cette objection que l'on retrouve à chaque instant sous la plume des défenseurs du système majoritaire, n'est aucunement fondée en théorie et se trouve de plus démentie par les faits. Cette compensation qu'on invoque, ne se produit nullement, car elle n'est pas le résultat de la loi, mais des hasards de la géographie électorale qui a plus ou moins capricieusement réparti dans le pays les divers groupes politiques, ce qui décide du sort des élections. En supposant même que dans l'état actuel de notre législation électorale, elle se produise dans quelques cas exceptionnels, ne serait-ce pas dire que l'exclusion et l'injustice dans un collège seraient rachetées par l'exclusion et l'injustice dans un autre ?

Cet inconvénient a été signalé déjà par Louis Blanc, défenseur énergique de la représentation de tous. « L'étouffement de la minorité ici, ne cessera pas d'être regrettable, dit-il, parce qu'il y aura un étouffement de la minorité ailleurs, en sens inverse. Un mal donné pour correctif à un autre mal ne saurait tenir lieu de remède, et d'être également fausse, pour chaque parti, cela ne fait pas que la représentation soit plus vraie pour l'ensemble (1). »

(1) Louis Blanc, *Questions d'hier et d'aujourd'hui*, t. Ier.

Et puis, serait-ce une consolation pour les électeurs qui forment la minorité d'un collège de savoir qu'ailleurs leurs amis politiques ont triomphé ? Lors des dernières élections législatives, les 135.000 électeurs républicains du Finistère, des Côtes-du-Nord, du Morbihan réunis, n'ont pas obtenu un seul siège dans ces trois départements : se consoleront-ils en songeant qu'à Paris 288.000 de leurs coreligionnaires politiques ont obtenu les 38 sièges ? Leurs intérêts seront-ils bien pris en main par les élus de leurs adversaires politiques ? Ceux-ci, de leur côté, qui seront privés de tout porte-paroles à Paris devront songer au bonheur de leurs amis bretons et se passer de représentants : car enfin admettre que l'élu représente même les adversaires qui ont voté contre lui, c'est se payer de mots. Ce député, en effet, a été élu sur un programme qu'il tâchera d'exécuter, s'il est consciencieux : or cette exécution peut parfaitement blesser les sentiments et les intérêts des électeurs qui désiraient avant tout un homme de leur avis pour produire à la Chambre leurs désirs et leurs revendications.

Donc quelque vague espoir qu'on puisse nourrir de voir la chance corriger les iniquités de notre législation électorale, il reste ceci, que le droit de vote est devenu caduc pour des minorités considérables, sinon pour des groupes dont la réunion formerait la majorité.

Dans les élections par scrutin de liste qui opèrent en bloc sur toute l'étendue du département, l'écrasement

des minorités se fait par masses plus compactes et le vice du système s'accentue davantage. Il en est de même dans les élections municipales où le vote se fait également par le scrutin de liste. Au lieu d'être une série de duels permettant aux hommes du parti le plus faible d'avoir çà et là quelques chances heureuses, l'élection devient alors le combat de deux corps organisés où toutes les forces centralisées se mesurent à la fois, vraies batailles rangées où il n'y a plus de succès individuels, mais bien le triomphe ou la défaite du groupe tout entier dans la région tout entière. Si avec un semblable fonctionnement, on opérait par vote unitaire, c'est-à-dire en faisant de la France l'unique circonscription, la *minorité n'aurait pas un seul représentant à la Chambre*. Telle est la logique invincible du faux principe qui nous gouverne et dont on ne saurait proclamer, ni trop haut, ni trop souvent, ni sous trop de formes, la profonde iniquité.

*
* *

« Mais, diront quelques-uns, il faut cependant que ce soit la majorité qui décide et qui l'emporte, et que la minorité se soumette... » — Oui, sans doute : quand il s'agit de prendre une mesure, de voter les articles d'un Code, de décréter la paix ou la guerre, de trancher une question, il faut que la majorité décide, que le nombre fasse loi et que la minorité se soumette. Mais ici, en matière d'élection, c'est tout autre chose. Il ne

s'agit pas, en effet, comme nous l'avons déjà dit par ailleurs, de prendre une décision, mais bien de faire représenter la nation, et de créer comme une forme réduite, comme une photographie de la nation elle-même. Or, pour que cette représentation soit exacte, pour qu'elle soit équitable et juste, ne faut-il pas que toutes les opinions, que tous les partis politiques, que tous les intérêts divers s'y retrouvent *dans les proportions mêmes que ces opinions ou ces partis occupent sur le sol de la patrie* ? Que ceux, par exemple, qui sont un tiers dans le pays, soient pour un tiers dans l'assemblée qui le résume et le personnifie ; que ceux qui sont le huitième dans la nation soient pour un huitième dans la représentation nationale ?

On insiste pourtant et l'on dit : « Comment faire autrement ? Comment éviter que les minorités, vaincues dans le scrutin, ne soient exclues de la représentation ? Dans la lutte électorale, comme dans toute lutte, il y a des vainqueurs et des vaincus. Les vaincus seront une autre fois vainqueurs et pourront prendre aussi leur revanche. »

— La question qui nous préoccupe est assez grave pour qu'il soit avant tout nécessaire de ne pas en confondre les éléments. Or, au point où nous en sommes de cette étude critique, nous ne cherchons pas encore à résoudre le problème, mais seulement à le bien poser : et nous le posons sur le terrain de l'équité. Nous nous adressons simplement à la conscience et à la raison et

nous demandons, non point si l'on peut faire autrement, mais si cela est juste ou injuste, rationnel ou irrationnel ? Ce détail et quelques autres une fois établis, nous ferons ensuite appel à l'intelligence ; et nous examinerons comment il faudrait s'y prendre pour réaliser la justice et mettre en pratique la raison. Cette dernière question ne pourra venir utilement qu'après que le problème aura été posé tout entier et considéré sous toutes ses faces.

Reprenons-le donc.

*
* *

Le mal, c'est précisément que le scrutin soit un conflit violent, et que l'élection, pour employer une expression consacrée, soit le résultat d'une « lutte électorale ». Le choix des représentants doit être, par sa nature, une opération de justice distributive ; par l'application du principe de la majorité l'élection devient un combat. On vote moins pour les hommes dont on désire le succès que contre ceux que l'on redoute. Les chefs de partis le savent bien. Sans ménager l'encens à leurs candidats, ils s'occupent surtout à dénigrer les candidats de leurs adversaires et ils emploient pour cela certains mots appropriés à la circonstance qui font sur nombre d'électeurs l'effet de l'écarlate sur les taureaux. Il suffit d'étudier un peu l'état d'un peuple à l'époque des élections pour savoir qu'on lui inocule périodiquement un état de surexcitation qui a tous les caractères d'une fièvre artificielle.

Voici les approches de l'élection. Les chefs politiques sont en présence embrigadant les électeurs, distribuant les mots d'ordre, ralliant les indécis, excitant par de fallacieuses promesses, l'ardeur de leurs soldats. L'esprit de parti se met en campagne. On travaille à accroître l'antagonisme là où il existe, à le créer là où il n'existe pas. On s'adresse non seulement à toutes les idées, à tous les intérêts légitimes, mais à tous les préjugés, à toutes les passions. On présente à l'imagination du peuple des campagnes les spectres du passé, les fantômes de l'avenir : on exaspère à la ville les haines ouvrières. Toutes les causes naturelles de division sont accrues, envenimées ; et plus on s'irrite contre ses compatriotes, dans un cas où l'irritation n'a cependant aucune cause légitime, plus on se sait gré de son patriotisme.

Qui donc pourrait le nier ? Avec les errements actuels, une élection générate est par elle-même une cause d'anxiété pour les esprits, de perturbation dans les affaires. Vainqueur ou vaincu on ne le sera pas à demi, et puisque deux voies déplacées peuvent changer la défaite en triomphe, il faut les conquérir à tout prix. Aussi quelle tentation d'employer la fraude, la corruption, même la violence, pour déplacer ces voix et s'assurer le prix de la victoire ! Système pernicieux pour la moralité publique, et qui nous a valu dans certaines villes du Midi, le spectacle vaudevillesque autant qu'affligeant, de ces bataillons d'électeurs défunts, dont les votes d'outre-tombe venaient faire utilement pencher la ba-

lance électorale en faveur d'un parti peu scrupuleux !

La victoire ou la mort ! Il n'y a pas d'autre alternative dans la lutte sans merci à laquelle se livrent les partis pour le choix des représentants, car la défaite électorale est la mort légale du parti vaincu.

Or est-il juste en vérité que ce qui ne devrait être qu'un dénombrement soit une bataille ? Est-il juste qu'il y ait des vainqueurs et des vaincus ? N'est-il pas déplorable en vérité que les partis soient ainsi mis aux prises au lieu d'être appelés à se compter paisiblement et à se faire représenter au sein du Parlement, suivant la proportion exacte de leur importance numérique dans le pays ?

Avec le principe calmant de la justice distributive, chaque parti, ayant un nombre de députés proportionnel à celui de ses adhérents, aucun d'eux ne pourrait se plaindre de ce qu'un parti adverse, ayant une force numérique plus considérable, obtienne une part plus grande de la représentation nationale. Les partis en minorité, ayant la certitude que, ne pouvant conquérir le pouvoir, ils seront toutefois représentés au Parlement, se résigneront plus facilement à leur défaite : l'élection ne serait plus, comme dans le système actuel, une question d'omnipotence ou d'annihilation. Ainsi disparaîtraient l'ardeur de la lutte, la violence des procédés, les haines qui survivent aux élections, la joie insolente des vainqueurs, la rage sourde des vaincus. Ajoutons, comme dernier avantage, que la fièvre électorale étant supprimée, on pourrait augmenter la fré-

quence des élections, les rendre annuelles peut-être et, par là, permettre au gouvernement de s'éclairer plus souvent sur la véritable opinion du pays.

*
* *

Si malgré tout, nous persistons dans notre système électoral, qu'arrivera-t-il tôt ou tard ? Il arrivera que les électeurs finiront par s'apercevoir que la majorité qui triomphe le jour du scrutin est souvent factice, puisque, si trois ou quatre partis sont en présence dans une circonscription, le parti plus nombreux, qui seul aujourd'hui a chance d'être représenté, est en bien des cas moins nombreux que les autres partis réunis. Alors deux minorités feront le calcul très simple qu'en s'unissant, elles peuvent faire échec à leur adversaire commun ; elles s'entendront pour choisir un candidat, sorte de député bâtard, qui sera supposé les représenter l'une et l'autre, tandis qu'en réalité il ne représentera ni l'une ni l'autre. Il se fera des coalitions entre les partis extrêmes : il s'en fait déjà aux scrutins de ballottage. On a vu, dans les élections municipales de certaines grandes villes, les conservateurs et les socialistes préparer ensemble une liste de candidats qui l'emportait le jour du vote. Ces sortes d'alliances, auxquelles on a donné le nom de *pactes de Bordeaux*, se pratiquent aujourd'hui couramment dans les élections politiques : elles tendent même à se généraliser d'une façon désastreuse. Qui est sacrifié, et qui le sera de plus en plus dans ces aventures

électorales ! L'opinion moyenne, qui peut lutter contre les opinions extrêmes tant qu'elles sont isolées, non si elles s'unissent. On blâme ces conservateurs et ces socialistes faisant campagne côte à côte ; on ferait peut-être mieux de critiquer un système qui, en refusant toute représentation aux minorités, les conduit fatalement à de déplorables compromis. Reconnaissons à chaque parti le droit d'exister, le droit de nommer des représentants en proportion de son importance réelle, et chaque parti aura son programme, ses candidats, son drapeau, qu'il arborera fièrement au grand jour.

En disant aux partis : « Tout ou rien », on fausse le suffrage universel et on fausse en même temps le régime parlementaire. Quels représentants, en effet, peuvent donner de semblables élections, faites sous l'empire d'une nécessité tyrannique, à l'aide de coalitions hybrides ? — on ne le devine que trop : une majorité sans cohésion, sans autorité, sans mandat ? Que représente-t-elle ? Des rancunes d'une heure, qui souvent ne survivent pas à la fièvre du moment : des alliances d'un jour dont on rougit le lendemain. Que peut faire cette soi-disant majorité et que fera-t-elle ? Elue sans programme, elle sera impuissante le jour où elle essayera d'agir. Elle se divisera dès qu'elle voudra toucher à une de ces grandes réformes qu'un Parlement ne peut tenter que lorsqu'il sent le pays derrière lui. Si elle reste unie, ce ne sera qu'à condition d'écarter toutes les questions qui la divisent : si elle vit, elle vivra par

une de ces coalitions parlementaires qui sont aussi stériles que les coalitions électorales. Avec le système proportionnel, les assemblées représenteraient des opinions bien définies, des partis organisés, des programmes pratiques : avec le système de la moitié plus un, elles ne représentent que des formules.

***

Ce ne sont pas seulement les principes de la démocratie représentative qui commandent d'ouvrir toutes grandes aux minorités les portes des assemblées politiques : c'est encore l'intérêt même de la majorité.

La majorité dans une assemblée représentative, c'est le gouvernement, c'est le parti au pouvoir. La minorité ou les minorités, c'est l'opposition, ce sont les oppositions de diverses nuances. Or un gouvernement sans opposition est mal organisé. Les adversaires sont utiles : ils font éviter des fautes et préviennent les abus de pouvoir.

C'est la minorité qui, au sein de l'assemblée, tenant toujours en éveil l'attention jalouse de la majorité, stimulant son zèle et son dévouement à la chose publique, rivalisant d'ardeur avec elle, la rappellera à son programme, la prémunira contre ses erreurs, l'arrêtera dans ses écarts.

Plutarque raconte que Caius Gracchus se laissait emporter parfois par la fougue et l'impétuosité de ses harangues : sa voix prenait alors un timbre suraigu

d ésagréable, qui nuisait à l'éloquence persuasive de ses discours. Aussi faisait-il monter avec lui à la tribune du Forum un esclave, un joueur de flûte, chargé de ramener la voix de l'orateur, quand elle éclatait en cris violents, à un diapason moins élevé et plus doux. La minorité doit remplir à l'égard de la majorité ce rôle de joueur de flûte, et lui signaler à temps les dangers où pourraient l'entraîner peut-être le souvenir des ardeurs de la lutte et l'enivrement de la victoire.

Le despotisme, maladroit pour un parti, est malheureux pour un peuple : à ce titre la représentation des minorités est donc essentielle. L'arbitraire, en effet, a besoin de silence : il devient difficile, lorsque les pouvoirs redoutent les protestations éloquentes et indignées que les membres de l'opposition feraient entendre dans le Parlement. L'injustice est naturellement hypocrite : en la dévoilant, on lui ôte de son audace, et même on la supprime parfois. L'opposition donne presque toujours la sagesse au gouvernement, la stabilité aux institutions politiques.

Sans doute, nous devons désirer que les opinions que nous considérons comme dangereuses disparaissent : nous devons les combattre par nos écrits, nos paroles, nos votes : mais tant que ces opinions respectent la légalité, nous devons les tolérer et même leur assurer la représentation à laquelle elles ont droit.

Emanation directe, immédiate, de tout le pays, la Chambre doit le traduire fidèlement dans les discus-

sions parlementaires. Il n'est pas mauvais que toutes les opinions politiques ou sociales, les passions ou les préjugés s'y puissent manifester. Notre système de compression à l'égard des opinions singulières et des idées paradoxales a fait son temps. En fermant les yeux, en bouchant les oreilles, on ne fait pas disparaître les menaces anarchiques. Au contraire, quand une doctrine existe, plus elle est subversive, violente, insensée, plus il est urgent qu'elle se produise au grand jour et qu'elle soit discutée. Son inanité, son impuissance seront publiquement démontrées, et, chose essentielle, on sera averti de son existence et on apprendra à la combattre.

C'est précisément au regard des minorités turbulentes que doit exister la représentation de tous. Si vous les maintenez en dehors de l'assemblée, elles créeront dans le pays une agitation factice, elles feront illusion sur la valeur de leurs doctrines, sur le nombre de leurs adhérents. Si on les exclut, c'est qu'on les craint ; si on refuse de les entendre, c'est qu'elles ont raison.

Chez un peuple libre, la minorité, proscrite du corps représentatif emplira de ses clameurs et de ses revendications, les réunions publiques, le pays tout entier. Donnez-lui bien plutôt, à cette minorité, les moyens de se compter, la faculté d'avoir des représentants autorisés, le droit de parler du haut de la tribune nationale, au pays qui l'écoute et qui la juge. Laissez-la étaler au grand jour le petit nombre de ses partisans, l'irrémé-

diable utopie ou les tendances criminelles de son système : et, si vous ne réussissez pas à convertir les rêveurs égarés parmi elle, du moins aurez-vous mis à nu pour l'édification du peuple les théories insensées ou coupables de ses sectaires.

Excluez les minorités, vous leur permettez de crier à l'oppression et de se dire persécutées : admettez-les, et vous leur ôtez aussitôt le masque trompeur sous lequel elles pouvaient séduire les esprits naïfs et les caractères crédules. Il n'y a que l'erreur et non pas le bon droit, qui ait à redouter la libre discussion et à fuir la lumière.

Lorsqu'en 1871, la ville de Limerick nomma à la Chambre des communes M. Butt qui, sous le nom de *home-rule*, ne demandait rien moins que la sécession de l'Irlande et le démembrement du Royaume-Uni, le chef du cabinet, M. Gladstone, loin de s'attrister de cette élection, s'en réjouissait en ces termes dans un discours public prononcé à Aberdeen : « Si quelques idées violentes se manifestent dans le pays, disait-il, soyez sûrs que l'endroit où elles peuvent se produire avec le moins de danger est la Chambre des communes. Je regrette qu'un grand collège semble momentanément sympathique à des idées qui sont inintelligibles pour moi ; mais cette disposition étant donnée, je dis que c'est un grand bien pour le public quand les champions d'idées impraticables viennent les exposer devant les représentants du peuple. Ces idées sont soumises à la discussion

et quand le savant gentleman qui vient d'être élu prendra sa place au Parlement, nous ferons de notre mieux pour que toute cette question du *home-rule* soit discutée à fond (1). »

En somme : ou les minorités seront exclues de l'assemblée, et elles ne tarderont pas à entrer en rébellion, en révolte ouverte contre le gouvernement oppresseur de la majorité ; ou elles seront représentées, sans que la majorité cesse de conserver le droit de décision. Si elles sont faibles, pourquoi les empêcher de se faire entendre ? Si elles sont fortes, espère-t-on étouffer leur voix ? On peut les condamner à l'effacement et au silence dans l'assemblée, mais non pas dans le pays.

La nation demande des réformes, on les lui refuse : elle fait une révolution.

* * *

Ces revirements de l'opinion publique que l'on considère d'habitude comme soudains, ils ont été généralement préparés et annoncés depuis longtemps par des symptômes certains. Mais on s'obstine le plus souvent à ne les point voir : et, plus le pays se détache de la politique suivie par le gouvernement, c'est-à-dire par la majorité, plus celle-ci s'efforce de bâillonner les minorités et de se faire illusion sur le résultat d'élections trompeuses. Il n'est pas un des pouvoirs qui ont régné

(1) Emile de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, p. 131, note.

sur la France depuis un siècle qui ne se soit cru puissant à la veille de sa chute. L'histoire le leur reproche sévèrement. D'où venait leur illusion ? Les uns et les autres affirmaient, le résultat des scrutins à la main, que le pays était avec eux ; ils montraient à la Chambre les rangs serrés de leurs partisans ; leur majorité n'était pas douteuse.

La loi électorale leur avait envoyé, à l'aide de calculs factices, une majorité qui représentait la minorité du pays. Les yeux fixés sur les bancs garnis de la majorité, les membres du cabinet traitaient d'alarmés et de pessimistes les sages qui parlaient de l'opinion publique. « N'est-elle pas là, disaient-ils ? Ne se manifeste-t-elle pas clairement ? Les élections sont libres. La voix du pays s'exprime par les élus de la nation. Cent voix de majorité peuvent-elles être récusées ? Jamais la France n'a plus résolument appuyé notre politique ! » Puis, lorsqu'éclatait quelques jours plus tard une révolution, il n'y avait pas assez de malédictions contre les revirements soudains qu'on ne craignait pas d'attribuer à la légèreté du caractère national.

Assurer la sincérité de la représentation politique, permettre à chacun d'utiliser son suffrage en faveur de l'opinion qu'il professe, telle doit être la préoccupation de ceux qui ont à cœur de garantir leur pays contre les risques des aventures et des révolutions, en leur ôtant soit le moyen de se produire, soit leur prétexte et leur raison d'être. Car, pour avoir le droit de dire aux grou-

pes disposés à l'action violente que le bulletin de vote est désormais la seule arme légale dans un pays libre, il faut que ce bulletin soit assuré de peser de tout son poids dans la balance électorale ; pour avoir le droit de dire aux groupes qui se réfugient dans l'abstention par dégoût des brutalités de la lutte, par conviction que leurs suffrages seront perdus, par répugnance pour les compromissions qui seules rendraient le succès possible, que leur inertie est anti-patriotique, que leur désintéressement de la chose publique est coupable, il faut que leur vote soit assuré d'être compté au profit de la cause qui a leur adhésion.

« Qu'on y fasse sérieusement attention, dit de son côté M. Naville, car le sujet est grave ! Ce n'est pas impunément qu'on peut répandre dans le peuple les principes de la démocratie et pratiquer un système qui les contredit. Dans l'état présent des sociétés politiques, maintenir le système actuel des élections, c'est semer des germes de révolution, c'est ouvrir la porte à ces usurpateurs qui congédient les assemblées parlementaires, s'emparent du pouvoir et, faisant sanctionner leur action par un vote populaire, où tous les citoyens auront leur part d'influence, déclarent « qu'ils ne sont sortis de la légalité que pour rentrer dans le droit » (1).

Lorsqu'une assemblée cessera d'être la simple expression de la victoire d'un parti, pour devenir la fidèle

(1) E. Naville, *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 avril 1897, p. 57.

représentation des opinions, des intérêts et des besoins différents d'un peuple ; lorsque tous les citoyens y verront les hommes librement choisis par eux et investis de leur confiance, une telle assemblée sera vraiment la tête et le cœur de la nation.

Tant qu'on n'admettra pas ces principes qui portent en eux le germe de la représentation proportionnelle, on cherchera vainement à réaliser, soit par le scrutin d'arrondissement, soit par le scrutin de liste, la représentation vraie, la représentation exacte du pays par le pays, de la démocratie par les citoyens.

Une nation qui, comme la France, adopte alternativement l'un et l'autre mode de votation, sans obtenir rien de satisfaisant, donne le spectacle d'un malade qui se couche tantôt sur le côté gauche, tantôt sur le côté droit, espérant ainsi soulager un mal dont il conserve le principe. Et si nous ne craignions d'employer une comparaison peut-être hardie qui s'autorise du nom d'un penseur éminent, nous dirions, avec M. Jules Simon :

« Quand on s'occupe chez nous de réforme électorale, on ne songe guère qu'à remplacer le scrutin uninominal par le scrutin de liste, et, quelques années après, à l'exemple de saint Laurent, qui se retournait de temps en temps sur son gril pour être bien rôti de tous les côtés, le scrutin de liste par le scrutin uninominal. »

CHAPITRE IV

EXAMEN DE QUELQUES OBJECTIONS.

Dans le domaine de l'idée pure, on imagine difficilement que le principe d'une représentation véridique et exacte, c'est-à-dire proportionnelle, puisse soulever des objections graves. Il n'en va pourtant pas ainsi.

Il ne saurait être question de les passer ici toutes en revue. Nous examinerons seulement les principales, celles d'où dérivent toutes les autres, en un mot les objections types.

Elles se présentent sous des variantes différentes. L'un dit : Vous multipliez les partis, vous poussez à l'émiettement, vous écrasez dans l'œuf toute majorité possible de gouvernement. — Un autre : Il n'y a de travail législatif fructueux que par la lutte et la succession au pouvoir de deux grands partis qui alternent entre eux : provoquer la formation d'un troisième, sinon d'un quatrième groupe, c'est ruiner le régime parlementaire, transformer en une académie de théoriciens l'arène où deux champions sont appelés à se mesurer. — Un troisième s'exprime ainsi : Vous augmenterez la force des partis inconstitutionnels, qui sont un élément de perturbation dans les assemblées délibérantes.

Nous pourrions opposer à ces critiques une sorte de question préalable. En effet, elles ne visent pas les conditions normales du « régime représentatif », mais les conséquences que telle forme adoptée pour celui-ci est supposée devoir amener en matière « parlementaire ». Toutefois, comme il y a retentissement forcé, répercussion fatale de l'un de ces terrains sur l'autre, comme le procédé de distribution des sièges électifs exerce nécessairement son influence sur la formation de la majorité appelée à diriger les affaires, nous nous engagerons sans hésitation sur le terrain où l'on nous convie.

*
* *

Première objection. — *Point de majorité de gouvernement.*

L'application des idées de représentation proportionnelle est funeste, pense-t-on, à la formation des fortes majorités gouvernementales, qui sont essentielles au régime parlementaire et démocratique (1).

C'est, au point de vue pratique, la plus forte objection qu'on ait présentée contre la représentation proportionnelle.

Nous dirons tout d'abord que la représentation proportionnelle, ayant pour objet de faire des assemblées électives l'image exacte, comme la photographie du

(1) Voir en ce sens : Esmein, *Deux formes de gouvernement. Revue du droit public*, t. I, p. 37 et Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, Paris, 1898, p. 50.

corps électoral, s'il y a dans le pays une majorité décisive, ladite majorité apparaîtra immédiatement dans l'assemblée : s'il n'y en a pas, il n'est aucun mode d'élection susceptible d'en créer une.

L'objection de nos adversaires, dit excellemment M. Deschamps, repose sur une illusion d'optique, ils prennent l'effet pour la cause. « C'est la même erreur qui consisterait à reprocher au baromètre le temps qu'il fait ; le baromètre ne fait pas le temps, il l'indique et le marque. Pareillement l'élection proportionnelle marque et reflète la situation du corps électoral, mais elle ne crée pas cette situation (1). »

La représentation proportionnelle ne peut pas faire qu'une minorité devienne majorité. Or, s'il n'y a pas de majorité dans le pays, on ne saurait demander un Parlement renfermant une majorité forte et homogène. Que nos adversaires prennent bien garde : leur objection revient à dire : faussons la représentation dans un intérêt pratique.

Est-ce là ce qu'oseraient souhaiter les partisans du principe majoritaire ? C'est ce désastre national en tout cas, que la représentation proportionnelle veut prévenir ; et n'aurait-elle pour résultat certain que de l'empêcher que pour cela seulement elle devrait réunir tous les suffrages.

L'absence de majorité dans le pays, c'est le pays sans

(1) Alph. Deschamps, *La démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 13.

volonté, sans idée, sans direction. Un pays qui en est là n'est pas fait pour le gouvernement parlementaire ; c'est le mener à sa ruine que le laisser sous ce libre régime, le régime des forts, celui des peuples susceptibles de se conduire eux-mêmes. J'imagine que ce n'est pas, pour ce qui est de la France, cet état de choses que veulent envisager, comme devant être l'état habituel, ceux qui craignent que la représentation proportionnelle ne fournisse pas chez nous une majorité suffisante.

S'il en est ainsi, c'est le gouvernement parlementaire qui se trouve mis en question et son adaptation à notre tempérament national qui devient très douteuse : c'est un problème que nous ne voulons pas aborder. Ceux qui s'appuient sur l'objection que nous envisageons en ce moment n'admettraient même pas que ce doute pût naître : donc ne l'admettons pas avec eux et supposons que le pays fournira toujours une majorité parlementaire.

Mais, s'il en est ainsi, cette majorité vraie du pays, il n'y a précisément que la représentation proportionnelle qui puisse la fournir et lui donner toute son importance numérique.

Elle aura dans le Parlement l'importance qu'elle a exactement dans le pays : rien n'est plus juste.

Elle arrivera au Parlement comme une masse strictement comptée et dont le groupement sera fourni par le suffrage universel lui-même : et c'est là ce qui fera sa force, la force qui lui manque aujourd'hui.

Sait-on dans le système actuel, après une élection générale, quelle est exactement la majorité du pays ?

Les candidats sont classés de la façon la plus flottante ; ils arrivent avec des étiquettes douteuses ; en réalité on les a choisis à cause de leur influence locale, sans trop savoir à quel parti exact ils appartiennent. L'élection ne dégage par elle-même aucune majorité précise, et il faut qu'elle se forme après coup.

Elle se forme dans le Parlement, un peu au hasard des influences qui s'exercent et des groupements qui se constituent ; et voilà pourquoi ce n'est jamais une majorité très solide. C'est que c'est une majorité qui, pour un bon tiers, n'a pas pris parti devant le pays et qui ne s'est formée qu'après coup ; elle n'est pas liée vis-à-vis du corps électoral, et voilà pourquoi elle s'émiette. Elle emprunte ses éléments à des partis hétérogènes, elle a donné lieu à cette hérésie parlementaire, la concentration : voilà ce qu'a produit le système majoritaire.

Avec un majorité issue telle quelle et organiquement du corps électoral, plus d'alliances douteuses, ni de concentration hybride, plus de majorité qui se désagrège et de candidats flottants, de *sauvages*, qui se croient libres d'évoluer à leur guise ; mais une majorité solide et compacte ayant un programme et une politique qui correspondent à la volonté exacte du pays, une majorité enfin qui se trouve assez liée par son origine pour que le fractionnement ne soit plus à craindre. Tout ministère qui se sera solidarisé avec elle pourra aller de l'avant : il aura une majorité pour le soutenir.

Ce qui fait la force des majorités parlementaires c'est moins leur nombre que leur consistance. Le système majoritaire donne peut-être le nombre, et encore est-ce une question de hasard : il ne donne pas la consistance. Le système proportionnel ne donnera certainement pas un nombre factice, mais il donnera à la majorité toute la consistance et toute la solidité d'une institution issue de l'élection elle-même et d'un produit organique de suffrage universel, au lieu d'être le résultat d'une simple combinaison parlementaire.

Deuxième objection. — *Le jeu du régime parlementaire empêché.*

Cette objection nous vient d'Angleterre. Nous la reproduisons telle que l'exprimait le *Temps* dans son numéro du 7 juin 1884.

« Un Parlement n'est pas une académie où il importe, dans l'intérêt de la science, que toutes les opinions puissent se produire. Un Parlement est sans doute une assemblée où l'on parle et où de certaines vues politiques cherchent par la parole à prévaloir sur les vues opposées ; mais un Parlement est en même temps, il est surtout un mécanisme de gouvernement. C'est lui qui fait et défait les ministères et qui, par là, imprime aux affaires publiques la direction qu'elles doivent suivre. Ce régime suppose donc deux partis, pas davantage ; deux partis, dont l'un représente le mouvement, l'autre la résistance, et dont l'un est prêt à prendre la conduite

des affaires, du moment que l'autre a perdu la majorité des voix. Cela est si vrai que la formation d'un troisième parti, pour peu que ce dernier venu ait quelque importance, devient fatale au jeu de régime parlementaire. En se portant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, il empêche toute majorité stable et rend ainsi tout gouvernement impossible. La représentation des minorités nous enlève l'un des rouages de l'Etat, pour ne plus nous laisser qu'une représentation académique des opinions. »

A prendre ces déclarations au pied de la lettre, il résulte qu'il n'y a de régime parlementaire que là où les électeurs s'astreignent à ne donner leurs votes qu'au parti, au pouvoir ou à ses adversaires. Etrange théorie qui subordonnerait les choix de la nation aux combinaisons intérieures du Parlement. Si les électeurs se pliaient à cette incroyable exigeance, ils consommeraient une véritable abdication entre les mains des chefs de partis. Le régime des comités imposant leurs choix au corps électoral, et ses abus, souvent mis en lumière, ne seraient rien au prix d'une pareille tyrannie. Nous concevons autrement le gouvernement démocratique et parlementaire. Nous prétendons que la direction à donner au pays doit venir de celui-ci et non lui être imposée d'en haut sous la forme d'une option entre deux programmes, dont la rédaction s'est faite en dehors de lui. Les électeurs doivent être mis à même de se prononcer librement tant sur les opinions que

sur les candidats. Quant aux élus, une fois réunis dans l'enceinte parlementaire, ils doivent se grouper conformément à leurs engagements et à leurs sympathies, de façon à assurer la marche des affaires. Seul un tel Parlement pourra être tenu par le pays pour son expression légitime, car en celui-ci seul il se retrouvera dans la variété de ses opinions et de ses tendances.

Vouloir ramener la politique au temps classique du parlementarisme, alors que le pays légal tenait tout entier dans deux partis et que tour à tour ces deux partis passaient du gouvernement à l'opposition ou de l'opposition au gouvernement, serait chimérique. D'abord ce chiffre de deux partis n'est pas un chiffre fatidique, absolument obligatoire. Supposons cette chose inouïe qu'il n'y ait dans un pays qu'une seule opinion : faudrait-il donc pour l'honneur des principes créer deux partis recevant mission de se culbuter réciproquement. Partout, sauf peut-être en Belgique, où jusqu'à présent les deux partis, catholiques et libéraux, ont toujours combattu l'un contre l'autre, soumis à la plus étroite discipline, la complexité des idées et des intérêts a brisé les vieux cadres et les vieilles formules. La division du Parlement britannique en conservateurs et progressistes est elle-même très superficielle ou, pour mieux dire, laisse en dehors de nombreux représentants qui forment l'extrême droite et l'extrême gauche du parti whig et du parti tory. Quant aux inconvénients graves et au danger constitutionnel qui pourraient résulter, pour le Royaume-Uni, de l'organisation

d'un parti irlandais, qui ne serait ni conservateur ni libéral, c'est là un vice inhérent au régime parlementaire anglais, qui tient à l'insuffisante assimilation d'une des portions du royaume et n'a rien à voir avec la question qui nous occupe.

La multiplicité et l'émiettement des partis sont la conséquence du développement de l'instruction, le résultat de la liberté du suffrage universel. Le rôle de plus en plus étendu de l'Etat, surtout en matière économique, l'importance croissante des intérêts mis en question par la législation ; voilà autant de causes qui, de nos jours, expliquent la multiplicité des partis dans l'État (1). « Ce n'est pas la loi électorale, bonne ou mauvaise, qui désagrège les partis (2) » ; ce sont des causes plus profondes qui agissent, indépendamment de la législation. Les partis correspondent souvent à de simples opinions ; or, il n'y a rien de plus instable et de plus varié que les *opinions*. On ne peut pas dire au pays : « Je te défends de t'émietter : tu n'auras que deux ou trois partis, tu n'en auras pas davantage. » On ne commande pas aux opinions et aux consciences, non plus qu'aux partis politiques, « ces enfants de l'opinion, qui en ont l'allure indépendante (3). »

(1) Voir sur ces causes, Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 143.

(2) *Rapport de la commission de révision de la loi électorale, au Grand Conseil de la République et canton de Neufchâtel.*

(3) Hello, *Du régime constitutionnel*, t. II, p. 297.

Troisième objection. — *Le parti anti-constitutionnel fortifié.*

Cette troisième objection est assurément la plus délicate à raison de la part de vérité qu'elle renferme, et aussi parce qu'elle porte le débat sur le terrain de la politique contemporaine. Nous n'hésitons cependant pas à l'examiner, estimant que ce sont précisément ces questions-là qui ne doivent pas être abandonnées aux polémiques irraisonnées des partis politiques, mais qui demandent à être jugées froidement, avec toute l'impartialité d'une discussion juridique.

Dans sa magistrale étude sur la *Philosophie du suffrage universel* (1), M. Fouillée présente ainsi l'objection. « Pour que la représentation proportionnelle soit applicable, il faut, selon nous, qu'il n'existe guère dans un pays que des partis constitutionnels. Mais, en France, la lutte est presque toujours entre ceux qui admettent la constitution et ceux qui veulent la renverser. Or, il faut avoir soin de ne pas organiser dans l'Etat la division même des partis, de ne pas élever ces partis au rang des membres constitutifs dans le grand corps social... En France nous avons des radicaux et des absolutistes ; mais les radicaux sont trop souvent révolutionnaires, et les absolutistes le sont aussi à leur façon, puisqu'ils ne sont que les partisans des dynasties tom-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884.

bées et que leur but est le renversement de la constitution... Accorder le droit de représentation à tous les partis constitutionnels, proportionnellement à leur force, et assurer le droit de décision au libéralisme progressiste, avec le contre-poids du libéralisme conservateur, tel est le but que doit poursuivre la démocratie. »

C'est là sans doute le plan d'une démocratie idéale. La réalisation de ce programme est souhaitable ; mais comment l'obtenir ? Est-ce donc par des moyens arbitraires et despotiques que l'on entend poursuivre l'épanouissement de la liberté ? Est-ce en privant des citoyens du droit de vote, d'un droit de vote efficace, que l'on veut appliquer le principe du suffrage universel ? Prétend-on enfin établir l'égalité en créant des catégories de membres actifs, ayant la jouissance et l'exercice de tous les droits politiques, et des classes de membres passifs, condamnés au silence et soumis par avance à des décisions au sujet desquelles on ne les a même pas consultés ?

L'objection de M. Fouillée équivaut à dire : il ne faut pas de liberté dans la démocratie, si ce n'est au profit de la majorité. Ne voit-on pas les dangers d'une pareille doctrine ? Mais, c'est cette « profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles » (1), qui a été de tous temps la principale arme du jacobinisme ! Qu'est-ce donc qu'un « parti anti-

(1) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. VIII *in fine*.

constitutionnel » dans la théorie de M. Fouillée, si ce n'est un parti qui n'adhère pas aux articles de la « religion civile » ? Faut il que ses membres soient « punis de mort » (1)? Un philosophe comme M. Fouillée se contente de la *mort politique* de ces personnes, auxquelles il refuse toute espèce de représentation ; un « philosophe » comme Robespierre ou Marat, interprétant mieux le *contrat social*, fait dresser l'échafaud.

Comment distinguer les « bons » partis des « mauvais » ? M. Fouillée désavouerait-il Robespierre disant à la Convention, le 28 novembre 1792, à propos de l'appel au peuple sur le sort de Louis XVI : « Garantissez-moi donc auparavant que les *mauvais* citoyens, que les *modérés*, que les *feuillants*, que les *aristocrates* n'y trouveront aucun accès (2). » Le « philosophe » jacobin ne faisait que se prévaloir de la doctrine qui refuse l'exercice des droits politiques aux « partis inconstitutionnels ».

L'objection soulevée par M. Fouillée contre la représentation des minorités — objection qui n'infirme en rien la valeur du principe que nous défendons, mais conteste seulement son opportunité, — constitue la base de tous les arguments que l'on a coutume de faire valoir, en France, en faveur du système actuel des ma-

(1) Rousseau, *op. cit.*

(2) Robespierre à la Convention, séance du 28 décembre 1792. Bachez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XXII, p. 110.

jorités. Elle a été reprise par un de nos publicistes les plus appréciés, M. Jules Dietz, rédacteur au *Journal des Débats*. « La France, dit-il, n'a pas seulement une droite, une gauche et une extrême gauche républicaines : elle compte quelques millions d'ennemis de la République. C'est, aujourd'hui, la principale cause de ses embarras politiques. Peut-on songer à accroître encore ces embarras, en ménageant aux adversaires des institutions du pays le moyen d'envoyer au Palais Bourbon vingt ou trente députés de plus ? Nous sommes trop divisés, et divisés sur des questions trop fondamentales, pour tenter de pareilles expériences (1). »

Bien que cette objection ait aujourd'hui perdu une grande partie de sa raison d'être, il nous paraît que M. Dietz s'engage dans une voie singulièrement dangereuse. Peut-il et veut-il empêcher les électeurs non républicains de participer, leur carte de citoyen à la main, à la nomination des députés ? Peut-il et veut-il les déclarer déchus de leurs droits politiques tant qu'ils se refuseront à accepter la forme de gouvernement qu'ont consacrée les assemblées législatives ? Non, sans doute. Alors s'il hésite devant ce déni de justice, pourquoi indique-t-il qu'entre deux modes de décompte des suffrages, celui-là a ses préférences qui fait aux non-républicains la part la plus petite, en ne leur assurant pas dans les assemblées délibérantes la proportion de re-

(1) *Journal des Débats*, 19 décembre 1884.

présentation que recommande leur importance dans le pays ? Qu'eût donc dit le rédacteur des *Débats*, si les publicistes de l'Empire avaient tenu un tel langage à l'égard de l'Union libérale entre 1860 et 1870 ? Qu'aurait-il à répondre à ceux qui entreprendraient de justifier rétrospectivement le fameux découpage des circonscriptions électorales sous le régime déchu où les grandes villes hostiles, divisées en fractions, voyaient noyer leur opinion dans le flot des électeurs campagnards dévoués, dont elles étaient condamnées à former l'appoint ?

D'ailleurs toutes les minorités ne sont forcément pas inconstitutionnelles. Il y a aussi dans les départements acquis à l'opposition, des minorités gouvernementales, des *minorités légitimes* comme les appelait M. Constans. L'ostracisme dont vous frapperez les premières se retournera donc contre les secondes. Et puis rien ne prouve que telle ou telle minorité d'opposition doive puiser un surcroît de forces dans la substitution du régime proportionnel au mode actuellement pratiqué. La seule chose certaine, — et c'est celle-là que nous recherchons, — c'est que les diverses opinions se retrouveraient dans les corps élus en des proportions correspondant, beaucoup plus que ce n'est le cas aujourd'hui, à leur importance respective dans le pays. Nous nous flattons même de l'espoir qu'une sorte d'apaisement se ferait tout d'un coup dans notre patrie le jour où la pensée des revanches du lendemain cesserait de rendre hargneuses et intraitables des minorités mécontentes

de leur sort, le jour où la crainte d'un revirement toujours possible cesserait de rendre nerveuses, personnelles et injustes des majorités, inquiètes de la fortune qui peut leur être bientôt réservée au jour prochain du scrutin.

Quatrième objection. — *De la multiplicité et de la complexité des systèmes de votation proposés.*

On fait encore aux partisans de la représentation proportionnelle une objection dernière en leur disant :

En admettant que le système électoral actuel soit défectueux, les modes de votation proposés pour le remplacer, sont si compliqués qu'ils nécessiteraient des calculs de nature à dérouter les esprits peu cultivés, et des efforts d'intelligence qui les rendraient d'une application difficile dans les démocraties. De plus leur nombre même doit mettre en défiance. S'ils sont si nombreux, quel est le bon ? Y en a-t-il même un qui soit parfait ?

La multiplicité des systèmes s'explique historiquement. Tout d'abord, comme nous le verrons par la suite, on a eu simplement pour but d'accorder aux minorités une certaine représentation quelle qu'elle fut : c'est alors que furent imaginés les systèmes minoritaires dont la simplicité n'est pas discutable.

Puis l'on se préoccupa ensuite d'obtenir une représentation vraiment exacte, l'idéal d'une démocratie représentative, la représentation proportionnelle de la majorité et de la minorité. C'est alors que furent imaginés les systèmes *rationnels* ou *proportionnels*.

Dans ces deux ordres d'idées on n'est pas arrivé à un bon résultat du premier coup : de là des conceptions successives et se perfectionnant les unes les autres. Comment reprocher aux proportionnalistes d'avoir toujours voulu réaliser une perfection plus grande ? D'ailleurs le nombre des systèmes types est forcément limité. Seulement ils sont toujours susceptibles de perfectionnement ou de modifications de détail : généralement l'auteur de la rectification y attache son nom, et l'on désigne sous le nom de système de M. un tel ou de M. un tel de simples procédés d'application d'un système type.

La complexité des systèmes, plus apparente que réelle, ne prouve pas davantage.

Pour qu'un système électoral soit bon, il n'est pas absolument nécessaire que tous les électeurs en comprennent les formalités et les détails. Les procédés de votation en usage en Belgique maintenant sont, je crois, les mieux faits qui existent pour assurer la liberté et le secret du vote, et pourtant ils sont si compliqués que les présidents de bureaux ne peuvent les appliquer qu'en ayant la loi sans cesse à la main et que bien peu d'électeurs arrivent à s'en rendre compte.

Le seul système sur lequel, dans cet ordre d'idées, la discussion puisse porter, est celui de la *concurrence des listes*. Or les faits répondront pour nous. M. Gfeller, à Berne, dans une réunion publique, procédant à un essai d'application de ce système, a fait faire les calculs de répartition par un enfant de douze ans ; et quelques

années plus tard on a pu apprécier en ces termes les résultats pratiques de la réforme dans six cantons de la confédération suisse : « Il faut constater que les plus obstinés adversaires du système ont dû désarmer devant l'expérience : celle-ci a démontré que le nouveau mécanisme est d'un fonctionnement aussi aisé que rapide, et qu'il faut avoir positivement la justice en horreur pour refuser de l'obtenir par des moyens aussi simples (1). »

Mais il y a mieux. Les différents systèmes d'application que l'on a voulu juger si compliqués sont eux-mêmes si simples à concevoir, si faciles à trouver, qu'ils ont été spontanément formulés sous des latitudes diverses, par des penseurs, ignorants des travaux les uns des autres. Qu'est-ce à dire, sinon que la représentation proportionnelle n'est pas le fruit anormal d'une intelligence trop ingénieuse, mais la résultante toute naturelle d'un peu de bon sens, d'un peu de logique, et peut-être — ne faut-il pas en ces matières écarter les passions politiques ? — d'un peu de bonne foi.

(1) *Journal des Débats*, 8 mars 1895.

CHAPITRE V

LES PROCÉDÉS D'APPLICATION DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Tout esprit libéral qui reconnaît à ses adversaires politiques un droit égal au sien, tout esprit sage qui se préoccupe du lendemain, tous les hommes enfin qui estiment que la « représentation » doit cesser d'être, comme il arrive trop souvent, un mot décevant, pour devenir une réalité, s'accorderont sur la nécessité de renoncer au système de la nomination des délégués selon la majorité absolue ou relative des suffrages. Il reste à substituer à une formule, dont la déchéance n'est plus qu'une affaire de temps, une nouvelle formule qui soit simple, claire et d'un emploi commode.

Ce même et unique objet de la représentation la plus exacte possible d'un corps électoral peut, selon les cas, être poursuivi à deux points de vue quelque peu différents.

On peut se proposer de faire à une minorité sacrifiée une part correspondant à son importance : ou bien, posant la question sous une forme plus ample, on peut chercher à assurer à des groupes politiques existant conjointement, une représentation proportionnelle à leur force réelle. Dans le premier cas, il s'agit d'une

représentation de la minorité : les systèmes d'application sont dits systèmes minoritaires ou empiriques parce qu'ils fixent cette part d'avance. Dans le second cas il s'agit d'une *représentation proportionnelle des partis* : les systèmes d'application de cette théorie sont dits systèmes proportionnels ou rationnels.

De nombreux systèmes ont été proposés et étudiés en vue d'assurer à tous les partis, à toutes les opinions d'un pays, un nombre de représentants proportionnel à l'importance de leurs éléments. Plusieurs de ces procédés électoraux ont trouvé place dans certaines législations étrangères. Il ne saurait rentrer dans le cadre de cette étude de passer en revue et de faire la critique des systèmes infiniment nombreux qui se sont fait jour dans les pays étrangers, ce qui serait impossible et dans tous les cas inutile. Nous nous bornerons simplement à indiquer les systèmes-types et à examiner ceux qui seraient susceptibles de se prêter le mieux à nos besoins et à nos habitudes.

Mais ce qu'il importe de noter tout d'abord, c'est que, pour qu'un de ces systèmes puisse être appliqué, il faut de toute nécessité qu'il se combine avec le scrutin de liste. Il est clair que plus est grand le nombre des candidats à élire dans une circonscription, plus nombreuses seront les minorités qui pourront bénéfier de la représentation. Avec le scrutin uninominal il est impossible en effet d'accorder une représentation à la minorité, car chaque collège n'élit qu'un député et il

est évident qu'un siège unique ne saurait être fractionné. Si au contraire la circonscription a 6 députés à nommer, on conçoit que le parti qui obtient le tiers des voix ait 2 représentants, tandis que celui qui aura réuni les 2/3 des suffrages comptera 4 députés.

Systèmes minoritaires.

Les procédés empiriques, se préoccupant uniquement de la représentation de la minorité, ont tous pour point de départ commun la proposition suivante, qui contient les données du problème à résoudre :

Avec le système qui attribue la totalité des représentants à la moitié plus un des électeurs, la minorité est annihilée par la majorité. Il faut donc, pour établir une proportion entre les deux partis, limiter les pouvoirs de la majorité ou accroître ceux de la minorité : ou bien encore augmenter l'influence de la minorité et diminuer en même temps la prépondérance de la majorité. D'où deux systèmes principaux :

1° *Le vote limité* ;

2° *Le vote cumulatif*.

§ 1. — Du vote limité.

Historique. — C'est en 1793 que le vote limité est signalé pour la première fois par Condorcet qui l'avait proposé à la Convention pour l'élection des membres du

pouvoir exécutif. Ces membres auraient été au nombre de huit, et l'électeur n'aurait pu porter sur sa liste que deux noms. Le projet de Condorcet ne fut pas pris en considération.

C'est d'Angleterre, où M. L. Craik, professeur d'histoire au Queen's Collège de Belfast, le fit connaître, que lui vint sa fortune. La même année, M. Grey le proposait à la Chambre des Lords, à propos de la loi sur les municipalités irlandaises. En 1854, lord John Russel, ministre, l'insérait, sans succès, dans son bill électoral. Quelques années plus tard, il était demandé à plusieurs reprises aux Etats-Unis. En 1873, M. de Tillancourt le proposait à Versailles par la nomination des comités et bureaux de l'assemblée nationale et en 1874, M. de la Sicotière l'étudiait dans un rapport à la même assemblée.

Le vote limité a été adopté depuis 1861 à *Malte* par l'élection du conseil législatif ; en *Angleterre*, de 1867 à 1885 dans les comtés et dans les bourgs nommant 3 députés à la Chambre des communes ; par la Constituante de *New-York* en 1867, par celle de l'État de *Pensylvanie* en 1872, par les Chambres basses au *Brésil*, de 1875 à 1881 ; en *Espagne* depuis 1878 ; en *Italie* partiellement depuis 1882 ; en *Portugal* depuis 1884. On l'a admis également pour l'élection des juges en 1867 à New-York, en Pensylvanie et dans l'Illinois. A la même époque, on en faisait une application identique en Suisse dans le canton de Vaud.

Exposé. — Le vote limité ou restreint est ainsi appelé parce que chaque électeur ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire dans la circonscription.

Les électeurs voteront par exemple pour les 2/3 ou les 3/4 des représentants à élire.

Soit 23 membres d'un conseil municipal à nommer : chaque bulletin devra porter, par exemple, 16 noms au maximum. La majorité présumée fait sa liste de candidats en conséquence et les 16 noms qu'elle porte sortent de l'urne sans contestation. Quant à la minorité, elle porte ses suffrages sur sept noms et ceux-ci sont proclamés à leur tour, bien qu'ils n'aient pas obtenu la majorité absolue. Ce procédé est simple, d'une application très aisée, et certainement préférable au système actuel, qui abandonne le sort des minorités aux mains de majorités, généralement peu pressées de restreindre volontairement leurs privilèges et d'en céder une partie à des adversaires. Il n'exige pour fonctionner convenablement ni calculs ni raisonnements préalables et le contrôle des opérations est des plus aisés. Il s'adapte parfaitement à des pays où la masse des électeurs a une intelligence moyenne et une éducation politique incomplète. C'est pourquoi la plupart des Etats qui rompent avec les vieux errements l'adoptent généralement, au moins à titre transitoire.

L'aléa.— Par cela même qu'il assure une part représentative à la minorité, la lutte devient moins violente,

et la défaite, partielle seulement, est moins amère. Il ne laisse pas cependant d'entraîner quelques inconvénients.

Et d'abord la minorité obtient-elle avec certitude la part qui lui est assignée par la loi ? Nullement. Et il est facile de comprendre comment celle-ci peut être tournée par une habile manœuvre. La majorité peut, en effet, se scinder artificiellement et créer une minorité factice qui exclut la minorité véritable. Supposons une circonscription comprenant 9.000 électeurs, 6.000 d'une part, 3.000 de l'autre. Il s'agit d'élire 3 députés. La majorité compose trois listes, sur chacune desquelles elle porte deux noms.

Sur la première Pierre et Paul.

Sur la seconde Paul et Jean.

Sur la troisième Jean et Pierre.

Elle donne ensuite 2.000 voix à chacune de ses listes, ce qui fait 4.000 pour chacun de ses candidats. La minorité est ainsi totalement exclue de la représentation, puisqu'elle ne peut attribuer à ses candidats plus de 3.000 voix. On a calculé, que dans un collège à trois représentants la minorité doit dépasser les 2/5 du corps électoral pour être assurée, avec le vote limité, d'élire un député (1).

Et ce n'est pas là une hypothèse simplement théorique. Le fait s'est produit en 1868 à Londres où l'on vit échouer le plus populaire des candidats, le baron Lio-

(1) Christophle, *De la représentation proportionnelle*. Paris, 1887, p. 83.

nel de Rothschild (1). Mais la manœuvre n'est pas sans danger. Un faux calcul de la majorité désireuse de s'approprier toute la représentation peut faire obtenir la majorité des représentants à la minorité des électeurs. Le fait est rare. On l'a cependant constaté cette même année 1868, à Birmingham : les conservateurs, qui étaient en minorité notoire, l'emportèrent (2).

D'autre part, les élections assurent-elles une certaine place à la minorité, il suffit d'élections partielles pour que la majorité reprenne tout son pouvoir. La loi portugaise du 21 mai 1884 est des plus sages en appelant à la vacance du siège le candidat de la minorité qui a eu le plus de voix après les élus. Procéder à une élection partielle pour un siège attribué à la minorité, c'est livrer ce siège à la majorité. Le collège électoral devient en effet pour un instant collège uninominal ; et nous savons que le scrutin d'arrondissement est exclusif de toute idée de représentation des minorités.

Le vote limité est donc un procédé imparfait, puisqu'il n'accorde pas nécessairement à la minorité une part représentative. Il ne faut pas exagérer cette critique, car en pratique les résultats du vote limité sont généralement conformes aux prévisions. Ce qui constitue le vice organique de ce système c'est qu'il n'est pas proportionnel. Il n'existe aucun rapport entre la part assignée par lui à la minorité et l'importance numérique de celle-ci.

(1) *R. P.*, Bruxelles, 1883, p. 254.
(2) *R. P.*, Bruxelles, 1883, p. 254.

Le vote limité ne tient pas compte de la puissance des partis en lutte. Il fixe d'une manière arbitraire le nombre des sièges que la majorité pourra conquérir. Or la force des partis en présence doit être établie par l'élection même. Le dépouillement du scrutin peut seul nous dire quelle est leur importance et à quelle part chacun d'eux a droit dans le partage des sièges à conférer. Dans le système du vote limité, au contraire, c'est la loi qui par anticipation et d'une manière générale, fixe la part de représentation respective des partis en présence. C'est une proportion qui peut avantager l'un et léser l'autre.

Que la minorité soit forte, presque égale à la majorité, ne perdant peut-être la bataille électorale qu'à une seule voix : ou bien qu'elle soit faible, possédant à peine un quart, un cinquième de voix, sa part reste la même. Ici elle a moins qu'elle ne mérite, là elle obtient trop. Dans une circonscription électorale, elle reste écrasée par la majorité, après avoir obtenu une satisfaction insuffisante : dans l'autre, elle empiète sur les droits de la majorité. Minorité et majorité peuvent ainsi être frustrées tour à tour. L'arbitraire du législateur est sur ce point sans limites.

La plupart des lois qui appliquent le vote limité mesurent visiblement la part de la minorité. En Angleterre, l'act du 30 juillet 1867 accorde à la minorité 1/3 des représentants dans 12 collèges, 1/4 dans un autre et c'est tout. La loi italienne du 24 septembre 1882 ne

lui donne que 1/5 dans 25 circonscriptions sur 135. La loi espagnole est encore plus significative. Sur 371 collèges, elle en compte 345 à un député : elle attribue à la minorité 1/4 dans un collège, 2/3 dans 22, 3/5 dans 2 et 3/4 dans 1. De telles complications ne peuvent guère s'expliquer que par la géographie électorale, l'art de fausser sciemment la représentation.

Sans doute ces proportions peuvent être modifiées ; mais le règlement ou la loi manqueront toujours de souplesse et d'exactitude : ils ne pourront pas se plier à la réalité des faits.

D'autre part, il y a généralement plusieurs partis d'opposition, plusieurs minorités. Or le vote limité ne reconnaît que deux partis. Il peut aboutir à la représentation *d'une minorité* : il est impuissant à réaliser la représentation de plusieurs minorités. Il fait une place à l'opinion qui vient immédiatement après la plus nombreuse et c'est tout. Que devront faire les autres opinions pour obtenir une part de représentation ? Devront-elles réunir en une seule liste, par un esprit d'opposition systématique, les fractions les plus opposées, les côtés extrêmes peut-être de deux clans ennemis ? Ou tenteront-elles, chacune de leur côté, les chances d'une élection, se faisant échec l'une à l'autre et s'évinçant réciproquement d'un droit que la loi croyait leur assurer ? Dans le premier cas, la nécessité des coalitions subsiste avec toutes ses conséquences : et rien n'est plus irrationnel, immoral, dangereux, que la

concentration sous une même bannière des partisans des doctrines les plus contradictoires, dont l'unique lien est une commune haine. Dans le second cas, la représentation de la minorité n'est plus qu'une fiction : grâce à la division et aux luttes des partis d'opposition, la majorité conquiert tous les sièges.

Autre objection et non moins sérieuse. Le vote limité n'assure la représentation que d'une minorité, alors même qu'il y en a plusieurs. Et s'il n'y en a pas? Les assemblées sont obligées d'en créer une artificiellement. On a vu des sièges attribués ainsi par le hasard d'une surprise à des personnages inconnus, sur lesquels s'étaient égarées les voix de dissidents, parfois les voix d'électeurs en quête de plaisanterie. L'établissement d'un *minimum* de suffrages ne parerait à ce danger que d'une façon insuffisante.

« Le vote limité, dit un éminent professeur suisse (1), réalise sans doute un progrès sur l'état de chose généralement en vigueur, mais il laisse subsister quelques-uns de ses inconvénients les plus graves ; en sorte que les réformistes décidés, en dépit de sa facilité de mise en œuvre et des conquêtes déjà nombreuses et importantes qu'il a faites, n'y voient qu'un *palliatif* et demandent mieux que cela. »

(1) L. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse. Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891.

§ 2. — Du vote cumulatif.

Historique. — Le vote cumulatif apparaît en 1850 dans un projet de constitution du cap de Bonne-Espérance. Il a été divulgué trois ans plus tard par James Garth Marshall. Ses études eurent une telle notoriété qu'on le considère en quelque sorte comme l'auteur de ce système. Pratiqué depuis en Angleterre pour l'élection des commissions scolaires (*School boards*), en Illinois pour celles des députés, en Pensylvanie pour les élections municipales et judiciaires, le vote cumulatif a été proposé en 1870 par M. Léon Say, et en 1871 par M. Mortimer-Ternaux pour les élections municipales de Paris. En 1885, MM. Bienvenu et Pieyre présentaient des amendements dans le but d'obtenir son adoption pour la nomination des députés. Prévost-Paradol le premier a fait connaître en France ce mode de votation. Il l'a défendu avec énergie et il le regardait comme une des réformes, comme un des *desiderata* de sa *France Nouvelle*.

Exposé. — Le vote cumulatif ou libre séduit d'abord par sa simplicité et paraît résoudre, d'une manière très heureuse, le problème de la représentation proportionnelle des minorités.

Dans les limites du nombre de suffrages dont il dispose suivant le collège auquel il appartient, chaque électeur a le droit de porter plusieurs fois le même nom sur son bulletin de vote ; et, dans cette même limite,

chacun de ces suffrages profite au candidat désigné comme s'ils émanaient d'électeurs différents.

Un électeur appelé à nommer dix députés au scrutin de liste, dispose en réalité de dix voix. Dès lors, au lieu de l'obliger à répartir ses dix suffrages entre dix candidats différents, pourquoi ne pas l'autoriser à les grouper, à les *accumuler* sur six ou quatre noms et même sur un seul? On éviterait par là un des inconvénients graves du scrutin de liste, lequel oblige parfois l'électeur à voter pour des candidats qui lui sont inconnus. Rien de plus facile que l'application d'un tel système : l'expérience permet de l'affirmer. En 1876, M. Ernest Naville constatait que partout où il est appliqué l'on n'avait pas signalé la moindre difficulté pratique, ni pour les électeurs, ni pour les opérations du dépouillement. Or à cette époque il n'y avait pas eu moins de 2.000 élections faites avec le vote cumulatif dans des collèges élisant jusqu'à 15 représentants, par des masses électorales souvent très importantes : plus de 140.000 électeurs à Londres, plus de 400.000 dans l'Illinois (1).

Avantages.— Le vote cumulatif est un système simple et juste qui ne change rien aux usages. Il confère simplement à l'électeur une faculté de plus qui lui est refusée jusqu'ici, celle de porter *valablement* plusieurs fois le même nom sur son bulletin. De telle sorte que, sans attenter aucunement à l'égalité absolue entre tous les

(1) *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 27 et 30.

électeurs, il donne à chacun d'eux le droit de marquer, en repartissant les suffrages dont il dispose comme il l'entend, les divers degrés de confiance ou de sympathie que lui inspirent les candidats en présence.

Fonctionnement. — Envisageons comme exemple, la circonscription la plus simple, celle élisant 3 députés : c'est le nombre le plus faible attribué jusqu'ici dans le scrutin de liste, aux départements les moins peuplés de la France continentale. Deux partis, *a* et *b*, y sont en présence. Le premier est le plus faible. Il comprend seulement le tiers des voix, et, malgré ses efforts, le parti rival l'écrase impitoyablement à chaque scrutin. Que va faire le parti *a*? Va-t-il continuer à lutter dans les conditions anciennes avec une liste à trois noms, toujours battue? Ce serait absurde de sa part, et les électeurs de cette opinion l'auront bien vite compris.

Usant de la faculté nouvelle, au lieu d'avoir une liste, ils n'auront qu'un seul candidat, l'homme de leur parti qui personnifiait le mieux leurs aspirations et le plus capable de les défendre : les électeurs de l'opinion *a* ne porteront qu'un nom reproduit 3 fois. Ils sont ainsi assurés du succès. Ils forment le 1/3 du nombre des votants : chacun d'eux donne trois suffrages au même candidat : ce dernier recueillera un nombre de voix égal au nombre total des votants. Son élection est certaine.

Que va faire le parti *b*?

Si, dans la circonscription les opinions sont bien

tranchées ; si le parti *b* ne craint pas l'éparpillement de ses adhérents ; s'il est certain, d'ailleurs, que le parti *a* ne porte qu'un candidat, il n'a pas, lui, grand risque à courir en continuant à porter trois noms sur sa liste.

En supposant l'élection bien conduite, ceux-ci arriveront, à quelques minimes différences près, avec un nombre de voix égal au deux tiers des votants. C'est moins que le candidat *a* ; mais peu importe pour le résultat matériel. Deux des candidats *b* seront élus. En ne portant que deux noms, ce parti eût eu la gloriole de les voir arriver avec un nombre de suffrages égal à celui du candidat *a* ; mais rien de plus.

L'exemple choisi est élémentaire. Supposons qu'au lieu du 1/3, l'opinion *a* ne représente que le 1/4 du nombre des électeurs. Dans ce cas encore, la minorité pourra avoir un représentant. En effet, elle fera arriver un candidat unique avec les 3/4 du nombre des votants. C'est exactement le taux auquel parviendra l'opinion *b*, avec une liste à trois noms. Il y aura donc, suivant les hasards du scrutin, compétition de fait entre le candidat *a* et le candidat le moins voté de la liste *b*. Mais l'opinion *b* n'aurait aucun avantage à ne pas courir cette chance. Seulement, il est visible que, dans la circonscription à trois noms envisagée, une minorité inférieure numériquement à 1/4 n'aurait, dans le système nouveau, que peu de chance d'être mieux traitée qu'aujourd'hui. Elle montre que les circonscriptions peu

nombreuses ne sont pas, avec le vote cumulatif, favorables aux opinions en faible minorité.

Examinons maintenant un cas plus compliqué : celui, par exemple, d'une circonscription nommant sept députés, — ce qui serait aujourd'hui, au scrutin de liste, la moyenne approximative pour les départements de la France continentale.

Supposons que, dans cette circonscription, luttent trois opinions : *a*, *b*, *c*, dont les forces électorales respectives sont représentées par les fractions 1/7, 2/7, 4/7. Les deux premières, dans les conditions actuelles, seraient impitoyablement écrasées par la troisième. Que va-t-il s'y passer dans les conditions nouvelles ?

Il n'est nullement besoin de remarquer d'abord que, dans ces conditions, si chacune des opinions concentre ses voix sur un nombre de candidats, 1, 2, et 4, correspondant à sa force électorale relative, ces candidats, sauf les légers flottements inévitables dans tout scrutin nombreux, arriveront tous avec un nombre de voix à peu près égal. Le triage se sera opéré naturellement dans le corps électoral lui-même ; les candidats de chaque groupe obtiendront tous un nombre de voix se rapprochant beaucoup de celui qui exprime la totalité des votants.

Sans donner des résultats absolument parfaits, le vote cumulatif est généralement satisfaisant. L'expérience révèle que dans tous les pays où il a été établi, les électeurs ont largement usé de la faculté de distribuer les

suffrages à leur gré : il répondait donc bien à un besoin réel.

Critiques. Conclusions. — En ce sens qu'il assure l'exercice complet du droit de l'électeur, le vote cumulatif est un système juste. Nous avons déjà dit qu'il était simple. Est-il exact, proportionnel ? D'une manière certaine, non. Il permet la proportionnalité, il ne la garantit pas.

Il ne préjuge pas, comme le système précédent, la part de chacun : il ne nécessite pas le groupement en deux camps seulement. Il assure la représentation des diverses opinions, et il le fait d'une manière sensiblement juste, puisqu'il a pour effet de pacifier le corps électoral et d'atténuer l'ardeur des luttes politiques, chaque parti se rendant compte, en quelque sorte, qu'il a obtenu tout ce qu'il peut légitimement espérer.

Le vote cumulatif n'a pas ce pouvoir de dispersion qui empêcherait une majorité réelle de se manifester. S'il existe sur une question donnée un courant d'opinions véritablement dominant, il le traduit sans difficultés. La signification du scrutin est des plus claires : la minorité obtient sa part de représentation, et la formation d'une majorité très nette n'empêche pas les divers groupes qui la composent de choisir de véritables représentants, au lieu d'être obligés de se concentrer sur une liste unique au grand détriment de l'indépendance et de la liberté des votants. La libre formation des groupes est ainsi pratiquement réalisée. Rien ne prouve

mieux la valeur pratique du vote cumulatif que le fait suivant : partout où il a été adopté, il a été maintenu et étendu dans son application.

Quand nous disons qu'il a été maintenu, nous entendons que l'on n'est jamais revenu du vote cumulatif au système majoritaire. Mais souvent un système vraiment proportionnel a été substitué au vote cumulatif. Il présente en effet un grave inconvénient : il laisse se perdre un grand nombre de suffrages et cette perte ouvre la porte à la disproportion entre les éléments du corps électoral et les éléments du corps élu.

Il peut arriver que des voix nombreuses, de beaucoup supérieures à celles qui lui sont strictement nécessaires, se porteront sur tel candidat que le parti veut à tout prix voir arriver, même en lui sacrifiant l'élection possible des autres candidats de la même liste. C'est ce qui se produira dans les deux cas suivants :

1° Les électeurs, livrés à leurs propres inspirations, votent par bulletins manuscrits, ou par bulletins imprimés sur lesquels certains noms sont rayés et remplacés par celui, plusieurs fois répété, du candidat populaire du parti ;

2° Les électeurs votent par bulletins imprimés, sans y apporter la moindre modification ; mais le comité, craignant pour le succès du candidat favori, accumule sur lui tous ou presque tous les suffrages et lui seul est élu, alors que le nombre de ses adhérents donnerait à son parti le droit d'avoir deux ou trois représentants.

Ce ne sont pas là des suppositions gratuites. Nous empruntons à l'appui de nos hypothèses les exemples suivants aux études de M. Naville sur la réforme électorale.

Aux élections des commissions scolaires anglaises, dans la circonscription de Marylebone, il y avait sept personnes à élire. Miss Garret fut élue avec 47.858 suffrages, tandis que M. Watson l'était avec 8.355 seulement (1). Dans une autre élection semblable à Finsburg, M. Tabrun fut élu avec 27.858 voix et M. Lucraft avec 5.990 (2). Il y eut, comme on le voit, 39.503 suffrages perdus sur Miss Garrett, et 21.868 sur M. Tabrun. Rien de moins proportionnel : 8.326 suffrages obtiennent une même représentation que 47.858, et 5.990 que 27.858.

Inversement, si les chefs de parti, voulant remédier à la déperdition des suffrages, répartissent les voix accumulées de leurs adhérents entre plusieurs candidats, il pourra arriver que les calculs soient inexacts, les prévisions mal fondées ; c'est alors la minorité des électeurs qui obtiendra la majorité des représentants. Ainsi aux élections municipales de Bloomsburg, en Pensylvanie, les républicains disposaient d'un nombre de suffrages répondant à trois députés au moins sur six ; mais comme ils répartirent leurs voix sur un trop grand

(1) E. Naville, *La réforme électorale en France*, Paris, 1871, p. 87.
(2) E. Naville, *Le progrès de la Réforme électorale* en 1874 et 1875, Genève, 1876, p. 31.

nombre de candidats, ils n'obtinrent que deux représentants. — De même, en 1870, à Birmingham : les libéraux, d'après leur nombre, devaient avoir huit représentants et la majorité : ils tentèrent d'en avoir davantage et n'en obtinrent que six. Les conservateurs, qui avaient droit à cinq représentants, en eurent ainsi huit et la majorité, par la faute des libéraux (1).

Avec le vote cumulatif, toute élection présente donc un aléa. Son adoption constitue cependant un immense progrès sur le système majoritaire. Il ne faut pas toujours comparer les projets de réforme à la perfection, mais à l'état de choses qu'il s'agit de remplacer. A ce point de vue, quelle différence ! Avec le vote cumulatif, l'écart de la représentation résulte d'une erreur des partis qui calculent mal leurs chances ; un calcul plus juste les rétablit dans leurs droits. C'est ainsi que lors des secondes élections de Birmingham, les libéraux ayant acquis la conscience de leurs forces réelles, ont renoncé à prétendre à un plus grand nombre de sièges que celui auquel ils avaient droit : en concentrant leurs suffrages, ils ont obtenu huit sièges sur quinze et la majorité (2). Le défaut du vote cumulatif trouve donc son remède dans une pratique intelligente, tandis que dans nos lois actuelles l'écrasement des minorités résulte de la loi et ne souffre pas de remède. Le vote cumulatif est assez avantageux pour que son adoption soit

(1) E. Naville, *op. cit.*, p. 32.
(2) E. Naville, *op. cit.*, p. 33.

un triomphe pour la cause de la réforme, sans être cependant de nature à satisfaire pleinement.

Où se trouve le remède aux inconvénients du vote cumulatif? Dans un calcul fait par les candidats ou les chefs de partis qui, dans chaque groupe, dirigent l'élection et dans l'exacte discipline de leurs adhérents.

Quant aux indications statistiques sur l'importance relative des opinions ou partis en présence, elles sont, dans chaque région, données avec une certaine approximation par les opérations électorales antérieures ; et, fussent-elles la première fois entachées de quelque incertitude, les opérations ultérieures les préciseraient vite, autant toutefois que la nature des choses le comporte, car tout ce qui se rapporte aux mouvements de l'opinion est soumis à des fluctuations auxquelles on ne peut se soustraire. Il appartient aux intéressés de bien faire leur compte, et ce serait chercher midi à quatorze heures que de vouloir bannir de semblables supputations toute possibilité d'erreur.

APPENDICE. — Scrutin de liste fractionnaire ou vote limité cumulatif.

On a proposé de combiner le vote limité avec le vote cumulatif. Le plus connu de ces procédés est celui conçu par M. Séverin de la Chapelle, et dénommé par

lui le *scrutin de liste fractionnaire* (1). Son mode d'application se formule en deux règles :

1° Les bulletins des électeurs ne peuvent porter qu'un nom dans les circonscriptions à deux représentants, et, dans toutes les autres, que la moitié plus un des noms à élire ;

2° Les électeurs sont libres d'inscrire sur leurs bulletins de vote des noms tout différents, ou de n'y inscrire qu'un ou plusieurs noms, plusieurs fois répétés, dans la limite ci-dessus indiquée.

Cette combinaison qui suppose, comme les deux systèmes précédemment exposés, le rétablissement du scrutin de liste, n'introduit du reste dans sa pratique usuelle que deux changements très simples.

Tout d'abord, dit son auteur, elle réduit de moitié, dans toutes les circonscriptions, le nombre des noms que l'on porte aujourd'hui, inutilement ou dangereusement, sur tous les bulletins : elle supprime toutes les queues de listes en astreignant tous les comités à ne présenter aux choix des électeurs que de vraies têtes de partis. Elle simplifie ainsi le travail préliminaire des électeurs, qui ont moitié moins de noms à chercher ou à choisir pour remplir leurs listes : elle simplifie le travail des bureaux de recensement, qui ont moitié moins de noms à dépouiller.

Sur ce premier point, la liste fractionnaire se distin-

(1) Séverin de la Chapelle, *Le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle*, Paris, 1897. Imp. de la Presse.

gue du vote limité, en ce que la limitation des noms, par le vote limité simple, étant inégalement fixée à des chiffres absolus et différents suivant les circonscriptions, ne laisse subsister d'égalité apparente qu'intérieurement et entre les électeurs de chacune d'elles ; la liste fractionnaire apportant à toutes les listes, dans toutes les circonscriptions, une réduction proportionnelle, égale pour tous, fait intérieurement et extérieurement, entre tous les électeurs, l'égalité juridique et proportionnelle.

En second lieu, cette combinaison rend efficace, au profit, non d'une seule minorité, mais de toutes, dans la limite et la mesure nécessaires, en politique, le bulletin de liste, en permettant aux diverses minorités de concentrer, au besoin sur un seul nom, tous les suffrages de liste dont elles peuvent disposer. Elle les affranchit de l'obligation inepte, où elles sont aujourd'hui, de diviser leurs suffrages, et de les perdre en les divisant, sur des noms dénués de toute chance électorale ; elle fait, en un mot, du chiffon de papier sans valeur, que les électeurs dupés des minorités vont aujourd'hui naïvement porter dans l'urne, une arme affilée et souple, grâce à laquelle les petits, capables de se sentir les coudes, pourront, facilement et sûrement, se défendre contre les grands.

Il est facile de se rendre compte comment l'électeur d'une minorité peut s'assurer d'avance que son bulletin concentré sera efficace, pourvu qu'il sache s'enten-

dre avec un nombre suffisant d'autres électeurs en communion parfaite avec lui sur une idée et sur un nom.

100 électeurs peuvent être considérés comme une quantité négligeable, quand, mêlés dans un grand parti faisant une liste de dix noms, ils n'y disposent, comme aujourd'hui, que de 100 voix simples ; mais ils deviendraient une quantité respectable quand le comité de ce parti saurait qu'ils peuvent, non seulement priver tous leurs candidats de 100 voix, mais encore en donner 600 ($1/2 + 1$ de 10×10) à un candidat qui leur serait propre. Les majorités apprendraient ainsi à respecter les petits qui sauraient se grouper.

Au reste, la limite même que la combinaison de la liste fractionnaire apporte à l'accumulation des suffrages prévient le danger justement reconnu du vote cumulatif simple, de laisser une trop grande part aux minorités.

Le système que nous venons d'exposer, d'après M. Séverin de la Chapelle lui-même, n'est en somme qu'une variante du vote limité. Et s'il est vrai que l'adjonction du vote cumulatif fortifie la minorité, lui donne plus de cohésion, plus de poids et plus d'action, lui procure ainsi des chances nouvelles d'atteindre cette part de représentation que le vote limité seul ne lui assure pas toujours, il n'en faut pas moins reconnaître que, même ainsi modifié, le vote limité prête le flanc à de graves critiques.

Le vote limité cumulatif, comme le vote limité pur, détermine arbitrairement la part qui revient à la minorité ; comme lui il suppose nécessairement l'existence d'un parti d'opposition et le crée artificiellement là où il n'existe pas ; comme lui, il fait d'avance et arbitrairement la part de chacun, empiétant sur le rôle qui doit être en bonne justice et en toute équité laissé à l'électeur seul, sous peine de porter atteinte à l'essence même du régime représentatif.

Né de l'union du vote limité et du vote cumulatif simple, ce système ne leur est pas supérieur. C'est un procédé empirique, ingénieux peut-être, mais à coup sûr trop défectueux pour être jamais appliqué.

CONCLUSIONS

Les systèmes empiriques de représentation que nous venons d'exposer sont loin d'être parfaits. Néanmoins, malgré leur imperfection, ils rompent avec l'erreur séculaire du principe des majorités électorales, en permettant une représentation des minorités.

La représentation des minorités, comme l'a fort bien dit M. Aubry-Vitet (1), n'est au système de la proportionnalité que « ce que l'instinct est au raisonnement » ; mais obéir à un instinct de justice et de vérité, c'est se

(1) Aubry-Vitet, *La vraie réforme électorale*, p. 25.

placer sur le chemin de la raison. C'est pourquoi tout système de représentation des minorités doit être accepté comme un progrès et comme le présage de progrès plus grands dans l'avenir.

Si nous inscrivions dans notre loi électorale le principe du vote soit limité, soit cumulatif, nous reconnaîtrions par cela même, que la « moitié plus un » n'est pas tout et que la « moitié moins un » doit être comptée pour quelque chose. Ce serait le premier pas dans la voie d'une organisation à la fois plus logique et plus pratique du suffrage universel.

On pourrait proposer, par exemple, le vote cumulatif pour les élections communales. Nous avons vu que l'expérience en a été faite : c'est même là un grand point. Par le vote cumulatif, on ferait même entrer dans les assemblées municipales quelques hommes qui, ne se rattachant à aucun parti, ont aujourd'hui peu de chances d'être élus, et qui, cependant, par leur compétence dans des questions spéciales, rendraient de réels services pour la discussion des affaires de la commune.

Pour les élections politiques, le vote limité devrait être, il nous semble, préféré : d'abord, en raison de son extrême simplicité ; ensuite, parce qu'il ne changerait rien à nos habitudes, l'électeur devant simplement écrire moins de noms qu'il n'en écrirait avec le scrutin de liste ordinaire ; enfin, parce que ce procédé a déjà été appliqué — non plus seulement pour des élections

municipales comme le vote cumulatif, mais pour des élections politiques — ainsi que nous le verrons plus loin, lorsque nous nous occuperons de législation comparée.

Quel que soit, du reste, le système de représentation auquel on ait recours, nous avons la conviction que le plus simple est celui qui aura le plus de chance d'être adopté en France. Or, en tant que système simple, il n'en est pas qui l'emporte sur le vote limité. Ce n'est qu'un minimum de représentation proportionnelle ; mais mieux vaudrait se contenter provisoirement de ce minimum que de ne rien obtenir pour avoir trop demandé.

Si, cependant, un mouvement d'opinion se faisait en faveur de la réforme électorale, si nous voulions assurer la représentation vraie de toutes les opinions, ce n'est ni au vote cumulatif, ni même au vote limité que nous pourrions la demander : il nous faudrait avoir recours aux systèmes proportionnels.

CHAPITRE VI

LES PROCÉDÉS D'APPLICATION DE LA RÉFORME ÉLECTORALE.

Systèmes représentatifs proportionnels.

Les systèmes proportionnels ne poursuivent pas seulement la représentation des minorités, mais cherchent à réaliser la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.

Les procédés empiriques en vue d'assurer la représentation des minorités sont assez nombreux. Il n'y a, au contraire, pour qui veut aller au fond des choses, qu'un seul système rationnel de représentation proportionnelle. Ce système dans son fonctionnement technique repose sur deux bases : le *quotient* nécessaire et suffisant pour être élu, et le *transfert* éventuel des voix des électeurs, au profit des candidats autres que ceux pour qui ils votent de préférence : voilà les deux piliers fondamentaux du système proportionnaliste.

Le système rationnel de représentation proportionnelle se divise dans son application pratique en deux grands procédés : le *système du quotient* ou le vote unique transférable, avec liste de préférence : et le *scrutin de liste proportionnel* ou la *concurrence des listes*. Ces deux systèmes reposent sur les bases indiquées ci-dessus : ils ne diffèrent, au fond, entre eux, que par les moyens

employés en vue d'assurer le vote éventuel ou le transfert des voix. L'un et l'autre ont été, avec les variétés que comporte leur application, l'objet d'études théoriques attentives et multipliées, et ils ont été, l'un et l'autre, transportés dans les faits.

Du quotient électoral.

Les systèmes rationnels ou proportionnels reposent tous sur le raisonnement suivant. Dans un département il y a 120.000 électeurs : ce département nomme 6 députés. Combien pour être élu, un député devra-t-il représenter d'électeurs? Évidemment six fois moins, c'est-à-dire 20.000. Le calcul n'est pas bien compliqué.

Qu'avons-nous fait ? Nous avons divisé 120.000 par 6, le nombre des électeurs par le nombre des députés à élire. On désigne sous le nom de *quotient*, le résultat de cette division.

Le *quotient électoral* est donc le nombre de suffrages qu'une minorité doit réunir pour avoir un représentant. Ce principe est le fondement de la proportionnalité.

Toutes les minorités ne seront donc pas représentées ? Sans doute. Ne le seront que celles qui auront le droit de l'être, c'est-à-dire celles qui parviendront à grouper un nombre de voix égal au quotient.

Dans l'exemple que nous avons choisi, le quotient électoral est de 20.000 : un parti qui réunit 20.000 suffrages aura un député : un parti qui en réunit 40.000 aura deux députés : un parti qui en réunit 60.000 aura trois députés, et ainsi de suite.

D'une manière générale, un groupe d'électeurs aura droit à autant de représentants que son nombre de suffrages contient de fois le quotient électoral.

Ainsi tout arbitraire est écarté. Il est facile de savoir la limite à partir de laquelle une opinion a ou n'a pas le droit d'être représentée : c'est le calcul qui répond. Si le nombre de ses suffrages est plus petit que le quotient électoral, cette opinion ne sera pas représentée ; s'il est plus grand, elle aura 1, 2, 3, 4, 5... représentants, suivant que le nombre de ses suffrages contiendra 1, 2, 3, 4, 5... fois le quotient électoral.

Un anglais, M. Thomas Hare, est le premier qui ait donné la théorie du quotient électoral dans un ouvrage publié en 1859 et dont Stuart Mill appuya les conclusions avec toute la ferveur de ses convictions et tout le poids de son autorité. « Cette découverte nouvelle dans l'art de la politique, dit-il, dans un passage de ses *Mémoires*, m'inspira, comme je crois qu'elle a inspiré à tous les gens réfléchis qui l'ont adoptée, des espérances nouvelles et plus de confiance en l'avenir de la société humaine..... Quiconque ne sent pas le mal que le plan de M. Hare est destiné à guérir, quiconque le rejette comme une pure subtilité de théorie qui ne saurait avoir aucun effet sérieux et comme ne méritant pas l'attention des hommes pratiques, n'est, on peut le dire bien haut, qu'un homme d'État incompétent, au-dessous de la politique de l'avenir. »

C'est Stuart Mill qui parle. Il exprime son opinion

sous une forme un peu vive et absolue ; mais ce qu'on peut dire, croyons-nous, sans apporter dans ce débat aucune passion, c'est que la question de la représentation proportionnelle, est assez sérieuse, assez préparée, pour qu'aujourd'hui les hommes politiques français aient le devoir de s'en préoccuper et le Parlement celui de la discuter.

Par une singulière coïncidence, tandis que M. Hare écrivait son livre sur le quotient électoral, il y avait en Danemark un mathématicien, M. Andrae, ministre des finances, puis président du Conseil des ministres, qui faisait adopter une réforme électorale fondée sur le même principe. Le ministre danois et le publiciste anglais ignoraient les travaux l'un de l'autre, et tous deux, celui-là aux prises avec les difficultés de la politique, celui-ci méditant dans le silence du cabinet, ils arrivaient aux mêmes conclusions.

Le quotient électoral c'est le principe mathématique. Il peut être appliqué au vote uninominal aussi bien qu'au scrutin de liste.

Mais tout d'abord il importe de ne pas confondre le vote uninominal avec le collège uninominal. Nous savons que les circonscriptions plurinominales seules peuvent assurer un bon exercice du droit de représentation : c'est pourquoi les systèmes minoritaires et les systèmes proportionnels reposent sur le scrutin de liste. Le scrutin d'arrondissement serait une base absolument fausse: là où il n'y a qu'un élu, un seul parti peut être repré-

senté. Mais dans un collège plurinominal on peut : ou bien n'autoriser l'électeur à porter qu'un seul nom sur un bulletin, et c'est le *vote uninominal* ; ou bien lui permettre d'en inscrire plusieurs, et c'est le *vote plurinominal*.

Suivant qu'elle se combine avec l'un ou avec l'autre, l'application du principe proportionnel peut se faire par deux procédés, qui constituent deux systèmes principaux, le *système de Hare* ou du *quotient*, et le système de la *concurrence des listes* ou mieux des *têtes de liste* (1).

SECTION I. — Système de Hare ou du quotient avec transfert de suffrages.

Historique. — Ce système est souvent désigné sous le nom générique de *quotient électoral*. Il fut conçu en 1855 par M. Andrae, ancien capitaine d'état-major, professeur de mathématiques à l'Ecole militaire supérieure de Copenhague, ministre des finances, qui le fit insérer dans la loi électorale danoise du 2 octobre de la même année. Telle était l'ignorance où l'on vivait alors de la législation des pays voisins que cet essai demeura

(1) M. Hilty, professeur de droit à l'Université de Berne, comptait en 1792, 28 systèmes de représentation proportionnelle, *Die Minoritätenvertretung*. Berne, 1892. Voici ce que dit également à ce sujet M. Vernes (volume cité de la Soc. franç. pour l'étude de la repr. prop.), p. 3 : «.... Le nombre de ces systèmes et de ces procédés est devenu si considérable, qu'un travail d'analyse et de critique réclamerait des développements très étendus. »

complètement inconnu. Il fut révélé à l'Europe en 1863 par un rapport du secrétaire de la légation anglaise à Copenhague, M. Lytton. Mais, à cette époque, la théorie du quotient avec transfert de suffrages était déjà célèbre. Sans avoir connaissance des travaux danois, M. Thomas Hare venait de la concevoir à son tour. Et elle avait acquis immédiatement une grande notoriété, grâce à deux ouvrages célèbres, l'un de M. Hare (1), l'autre de Stuart Mill (2).

Exposé. — Soit un collège de 600 électeurs appelé à nommer un conseil de douze membres. Chaque électeur dispose d'une voix unique et il suffira pour être proclamé élu d'avoir obtenu le douzième des suffrages, soit cinquante, chiffre qui exprime le quotient de 600 par 12. Si l'on s'en tenait là, il arriverait que, pendant que quelques députés atteindraient juste le quotient nécessaire pour être élus, d'autres obtiendraient beaucoup plus. Il y aurait accumulation de suffrages sur un petit nombre de noms populaires et comme conséquences, grande inégalité du pouvoir représentatif des élus, nombre considérable de suffrages perdus. Comment remédier à cet inconvénient ; comment utiliser tous ces suffrages perdus? En les reportant sur un autre candidat. C'est la théorie du *transfert des suffrages*, base de

(1) *A treatise on the election of parliamentary and municipal*, London, 1859.

(2) *Considerations on representative Government*, London, 1861, traduit par Dupont-White, sous le titre : *Considérations sur le Gouvernement représentatif*, Paris, 1865.

tout système pratique de représentation proportionnelle. Dans le système Andrae-Hare, ce transfert est opéré par l'électeur lui-même au moyen des *votes de préférence* ou des *substituts*.

Et voici l'innovation. Bien qu'il ne dispose que d'une voix et qu'il ne vote que sur un nom, l'électeur a la faculté d'indiquer sur son bulletin que si le candidat dont il inscrit le nom en tête a déjà le quotient nécessaire, son vote soit attribué à un autre candidat dont il écrit le nom à la suite. Qu'au cas où celui-là aurait aussi le quotient, on reporte son vote sur un troisième, et ainsi de suite tant qu'il plaira à l'électeur. Chaque électeur contribue de la sorte à l'élection d'un représentant qui lui plaît : son vote est attribué au premier des candidats rangés sur son bulletin par ordre de préférence, qui n'a pas encore atteint le quotient.

Avantages. — On obtient par ce procédé une représentation exacte. L'électeur a toute liberté de choix compatible avec le caractère collectif de l'action d'élire. Pour être efficace, il suffit que son suffrage se rencontre avec d'autres suffrages en un nombre égal au quotient, nécessité inhérente à la représentation elle-même. Le vote est libre, il est égal pour tous, et dès qu'un candidat atteint le quotient, il est élu. Tous les élus représentent ainsi le même nombre de voix, et tous les électeurs sont assurés que leur vote sera compté pour un des candidats de leur choix. Par le système de Hare, le problème d'une représentation équitable est résolu

d'une manière aussi simple qu'exacte : nul danger de superfétation dans la part faite à la majorité ou à la minorité, en raison des suffrages accordés en trop à certains candidats ou par suite de l'éparpillement des voix. C'est un procédé souple, se pliant à toutes les situations. S'il y a plusieurs partis en présence, chacun d'entre eux, en disposant des listes non panachées, est assuré d'obtenir la représentation que comporte son importance réelle : s'il y a accord sur les candidats à élire, le système de Hare respecte cette unanimité et la traduit dans les faits : il est aussi élastique qu'il est précis. En assurant aux minorités une représentation proportionnelle à leur importance, sans aucune entreprise sur les légitimes prérogatives des majorités, le système de Hare permet l'élection des corps élus dans des conditions incontestables d'impartialité et d'autorité (1).

Critiques. — Les avantages du système de Hare sont sérieux et de premier ordre. Ce n'est point cependant un système parfait. Il s'est heurté en pratique à deux grosses difficultés d'application : l'ordre de tirage des bulletins et les élections complémentaires. Enfin il est presque incompatible avec le panachage. Ces critiques demandent une étude approfondie.

Fonctionnement. — Voyons d'abord comment s'opère le dépouillement des bulletins.

Avant toute autre chose, il importe de remarquer que

(1) En France, le procédé de Hare pourrait être facilement appliqué aux élections pour le Sénat.

ce dépouillement ne peut pas se faire dans chaque commune : il n'y a qu'un bureau par collège et ce bureau centralise tous les bulletins. Ceux-ci sont mêlés dans une urne, puis, en sont retirés un à un par le président qui leur donne un numéro d'ordre, et lit le premier nom inscrit sur chacun d'eux. Chaque fois qu'un nom est appelé, on lui marque une voix. Dès qu'un de ces noms atteint le quotient, le candidat qui le porte est déclaré élu. Cette proclamation faite, le dépouillement continue. Si l'on trouve un nouveau bulletin, portant en tête le nom de cet élu, on négligera ce nom, l'on nommera celui qui est écrit en seconde ligne et on lui marquera la voix. Si ce nom était celui d'un candidat déjà élu lui-même, on reporterait la voix au candidat que l'électeur a désigné en troisième lieu. On répète l'opération à chaque bulletin dépouillé.

L'aléa. — Malheureusement pour le système des substituts, le hasard peut jouer un grand rôle dans l'élection. Un candidat peut être élu ou non selon l'ordre dans lequel les bulletins peuvent sortir de l'urne. L'on comprend d'un mot qu'il ne servira de rien à un candidat d'atteindre le quotient, lorsque tous les députés qu'il y avait à nommer ont été proclamés élus : or ceux qui atteignent les premiers le quotient sont ceux dont les noms sortent les premiers de l'urne. En vertu de quelle règle tient-on compte pour les premiers bulletins du candidat inscrit en première ligne, et pour les suivants du candidat inscrit en second rang? Le hasard

seul qui préside au tirage des bulletins en a décidé ainsi. Et voici les conséquences de cet aléa.

Supposons un quotient égal à 1000. Un parti composé de 2.000 électeurs se scinde : les uns portent une liste A B C et les autres une liste A B' C'. Les deux fractions comptent 1000 votants. Si les 1000 bulletins A B C sortent les premiers, A sera déclaré élu : les 1000 autres suffrages attribués à A en première ligne seront transférés à B' dont la liste commencera à sortir ensuite et qui sera de la sorte également élu. Inversement si les 1000 bulletins A B' C' sortent les premiers, A et B seront élus. Enfin, si les bulletins des deux groupes sortent de l'urne dans un ordre quelconque, A sera seul élu et les 1000 autres suffrages se répartiront entre B et B' qui n'atteindront le quotient ni l'un ni l'autre. Ainsi, suivant l'ordre du dépouillement, A et B, A et B' ou A seul sont nommés.

L'hypothèse sur laquelle nous avons raisonné est celle dans laquelle les partis ont l'habitude de panacher : encore n'avons-nous pas supposé un panachage bien intense, mais seulement un parti scindé en deux fractions organisées. Plus le panachage sera pratiqué, plus grand sera l'aléa résultant de l'ordre du dépouillement. Or la liberté de l'électeur exige impérieusement le droit au panache : un système électoral qui est faussé par suite de l'emploi du panachage est certainement imparfait.

L'inconvénient disparaît si le vote se fait par listes

compactes. Si tous les bulletins portent en première ligne A, en seconde ligne B, qu'importe l'ordre du dépouillement? Les suffrages inutilisés par A sont en toute hypothèse transférés à B. Dans un cas particulier cependant la question du transfert devient très délicate. Deux partis absolument divergents portent le même nom en première ligne : l'ordre du dépouillement va seul opérer le transfert des voix superflues au second candidat du deuxième parti. Les théoriciens du système de Hare, qui n'admettent pas le panachage et n'en discutent pas les conséquences éventuelles, se sont occupés de cette hypothèse avec un soin particulier. Ils ont proposé de compter au profit du premier candidat, et par suite d'annuler comme non susceptibles de dévolution les bulletins où son nom figure seul, puis ceux qui portent le moins grand nombre de noms. Si tous ou presque tous les bulletins sont complets, Stuart Mill ne voit d'autre ressource que le tirage au sort.

On a cherché à écarter la part d'aléa que comporte le système de Hare. On n'y est pas arrivé d'une manière absolument parfaite, mais on a pu atténuer cette cause d'erreur d'une façon assez satisfaisante.

A cet effet les Anglais ont imaginé le procédé suivant.

Le premier dépouillement ayant permis de connaître le nombre de votes obtenu par tous les candidats têtes de listes, on sait quel est de tous ceux-ci le moins favorisé. D'emblée ce candidat est déclaré non élu. Les bulletins qui le portaient comme premier candidat sont

dépouillés à nouveau, et dans cette seconde opération on ne tient compte que des candidats inscrits en seconde ligne qui se trouvent ainsi assimilés à ceux inscrits en premier rang. C'est le *single transferable vote*, le simple vote transférable.

Ce procédé supprime presque la part laissée au hasard, et c'est le point essentiel. Mais on ne peut savoir ce que donnerait la pratique, car il n'a jamais été expérimenté. Le simple vote transférable jouit d'une certaine notoriété de l'autre côté de la Manche. Les proportionnalistes anglais l'avaient adopté : ils se sont livrés pour lui à une propagande très active, et il fut présenté en 1885 à la Chambre des communes par sir John Lubbock et M. Courtney (1). En somme on peut considérer que ce système répond suffisamment à l'objection tirée des hasards du tour de dépouillement.

Elections complémentaires. — Les élections complémentaires soulèvent d'autres critiques, et à celles-ci nous allons le voir, il n'a jamais été répondu d'une manière satisfaisante.

Un certain nombre de députés ont atteint d'emblée le quotient et sont élus. Mais des électeurs, au nombre d'une ou plusieurs fois le quotient, ont réparti leurs

(1) Les Anglais, qui aiment les formules et les formules simples, le présentaient ainsi : « Un électeur, un vote ». C'était jouer un jeu dangereux et provoquer l'addition d'un troisième terme : « un député ». C'est ce qui arriva. Les esprits s'attachèrent à l'idée d'un mandataire par collège, et cette même année 1885, le scrutin d'arrondissement fut législativement consacré. La réforme proportionnaliste fut ainsi plus que jamais ajournée.

voix entre trop de candidats, en sorte qu'aucun de ceux-ci n'a atteint le nombre de suffrages exigé pour être élu. Comment répartir les sièges non attribués, les sièges complémentaires ?

Hare complète du premier coup l'élection en déclarant élus à la majorité relative les candidats qui n'ont pas atteint le quotient, jusqu'à concurrence du chiffre de députés restant à élire.

Andrae, dans la loi danoise de 1865, article 24, décide de même, mais exige que ces candidats aient atteint la moitié du quotient. Si, à cause de ce minimum, le chiffre de députés n'est pas atteint, il abandonne le système de représentation proportionnelle et de vote uninominal : il décide que l'on prendra autant de candidats inscrits en tête de listes (les élus étant rayés) qu'il en reste à nommer, et que la majorité relative suffira.

Les deux procédés sont également défectueux. L'un et l'autre en déclarant élus des candidats qui n'ont pas atteint le quotient abandonnent toute base proportionnelle et faussent la représentation. Il se peut que la majorité ait éparpillé ses voix plus que la minorité ou inversement : dès lors, en désignant comme élus les candidats qui se sont le plus rapprochés du quotient, on altère sensiblement les proportions des partis. En n'exigeant pas de minimum Hare s'expose à déclarer élus des candidats qui n'ont recueilli qu'un nombre ridicule de suffrages : à ce point de vue Andrae paraît de prime

abord plus exact. Les candidats qui se rapprochent le plus du quotient ne sont-ils pas vraisemblablement ceux du parti le plus fort ? De même lorsque, suivant le système d'Andrae, on abandonne le minimum pour choisir le candidat porté sur le plus grand nombre de listes, n'est-ce pas généralement dans la majorité qu'on le retrouvera ?

Et d'ailleurs déclarer élus, avec ou sans minimum, les candidats qui se rapprochent le plus du quotient, c'est supposer que la volonté du corps électoral s'est clairement manifestée en leur faveur. Or, en pratique, il n'en est pas ainsi. Sans doute, les candidats qui obtiennent le quotient dès le premier tour sont, de l'assentiment général, des personnes qui représentent réellement leurs commettants : mais le sentiment des électeurs est certainement beaucoup moins net sur l'attribution des autres sièges. Les conférer à des candidats qui ont obtenu un chiffre de voix peu élevé, c'est déclarer élus des hommes ne jouissant pas d'une autorité suffisante. Pour un siège passe encore, mais pour une proportion qui peut intéresser le quart, le tiers, parfois même la moitié du corps élu, cette cause d'erreur constitue une objection très grave.

On a cru l'écarter en proposant un second tour de scrutin toutes les fois que le nombre des sièges, pour lesquels le quotient n'a pas été obtenu, est supérieur à un.

Mais on aperçoit tout de suite quelle sorte d'incon-

vénient offre ce second tour de scrutin. Pour bien faire, il faudrait qu'il ne mît en présence que ceux des électeurs dont les voix ne se sont pas portées sur des candidats élus, dont les suffrages, en d'autres termes, n'ont pas produit d'effet utile. Le vote étant secret, cette condition est irréalisable. C'est donc l'ensemble du corps électoral qui se trouve appelé de nouveau à donner ses suffrages, quand même bon nombre des électeurs ont déjà obtenu satisfaction.

Les élections complémentaires constituent donc dans le système de Hare une cause d'erreur qu'aucun procédé ne parvient à atténuer. Soit que l'on attribue les sièges vacants aux fractions les plus fortes, soit que l'on procède à un second tour de scrutin, les résultats sont injustes et anti-proportionnels.

Conclusions. — Les applications du système de Hare sont peu nombreuses. Seuls le royaume de Danemark et la petite république américaine de Costa-Rica en ont fait l'essai (1). La pratique offre donc peu d'éléments d'appréciation.

Le système de Hare est un système savant : il faut, pour l'appliquer, des électeurs intelligents, disciplinés, animés de l'esprit de parti, comprenant et appliquant l'artifice des votes de préférence. De plus, en ce qui touche la France en particulier, ce procédé contrarierait les usages, en ce sens que les bulletins cesseraient de

(1) Il a été également introduit en Tasmanie en 1896.

pouvoir être dépouillés dans les diverses sections de vote pour être recensés uniquement au bureau central de la ville ou du département, puisque c'est l'ordre de la lecture qui, au fur et à mesure, détermine les élus.

Si pratiquement c'est un procédé d'une application difficile, le système Andrae-Hare a du moins ce mérite historique d'avoir été le premier système donnant une formule de transfert de suffrages : or le transfert de suffrages est la base de tout système proportionnel.

SECTION II. — **Système de la concurrence des listes (ou du double vote simultané).**

Dans ce mode de scrutin, à la différence du système de Hare, chaque électeur a autant de voix *effectives* qu'il y a de députés à élire. Ce système est lui aussi fondé sur le *quotient* : on divise le nombre total des voix valablement exprimées dans la circonscription, par le nombre des députés à élire, pour avoir le *quotient de répartition* ou le *mètre électoral*. Les députés sont ensuite répartis entre les différentes listes *en concurrence*, proportionnellement au nombre de fois qu'elles contiennent le quotient. Au sein de chaque liste enfin sont élus ceux qui ont obtenu le plus de voix, jusqu'à concurrence du nombre des sièges assignés à la liste. Dans ce système, chaque électeur a un *double vote simultané* : sa voix compte en effet simultanément au candidat et à la liste

à laquelle celui-ci appartient. Ce système est connu sous le nom de *concurrence des listes*.

Historique. — L'idée mère de la concurrence des listes s'est présentée vers 1834 à l'esprit de Victor Considérant, qui habitait Genève. Il exposa dès lors dans des réunions privées la conception de ce système dont il rapportait l'idée à la *série* de son maître, Charles Fourier. En 1842, il parvint à déterminer un Génevois, M. Hoffman, député au Grand Conseil, à l'exposer devant cette assemblée et à proposer qu'elle fût élue selon cette idée. La suggestion parut si étrange qu'elle n'eut guère d'autre résultat que celui de faire sourire le Grand Conseil.

Quelques années plus tard, en 1846, une assemblée constituante ayant été réunie à la suite d'une révolution, Victor Considérant adressa alors aux membres de cecorps, une brochure sous forme de lettre et intitulée : *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection juridique* (1). Cet écrit, daté du 20 octobre 1846, est le premier exposé complet et lucide du principe de la représentation proportionnelle.

Pour l'application de son système, Victor Considérant proposait un procédé assez défectueux, connu sous le nom du *double scrutin* : l'un ayant pour but la constitution de sections électorales par le libre groupement des électeurs : l'autre par lequel, dans chaque section,

(1) Ce petit opuscule, très rare, a été réimprimé à Zurich, en 1892.

les électeurs s'y étant rangés, choisissaient à la majorité un nombre de députés proportionnel à celui des membres de la subdivision.

Cette proposition n'eut aucun succès auprès de l'Assemblée, qui ne voulut pas perdre du temps à la discuter d'une façon approfondie.

Depuis, quatre autres procédés d'application se sont fait jour :

1° La *liste libre*, ou vote par listes, proposé en 1867 par l'Association réformiste de Genève (1) ;

2° Le *libre choix*, ou vote par candidats, soutenu dès 1861 à Genève par M. Morin (2) et particulièrement étudié par M. Gfeller, de Lausanne (3).

Enfin, en votant par candidats et par listes en même temps :

3° Le *double vote simultané sans panachage*, imaginé en 1844 à Philadelphie par M. Thomas Gilpin, et retrouvé en France en 1870, par M. Borély (4).

4° *Le double vote simultané avec panachage* de M. Victor d'Hondt (5).

Les différences qui existent entre ces quatre procé-

(1) *Exposition et défense du système de la liste libre*, Genève, 1867.

(2) *Un nouveau système électoral*, Genève, 1861 ; *De la représentation des minorités*, Genève, 1892 ; *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e édit., Genève, 1869.

(3) *Les droits de l'électeur dans les démocraties*, Lausanne, 1875.

(4) *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Paris, 1870.

(5) *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1882.

dés n'ont qu'un intérêt secondaire, parce que le résultat général est le même dans tous les cas. Il y a entre eux simplement diversité mais non opposition (1). Le système de la concurrence des listes utilise tous les suffrages dans la limite du possible : les procédés d'application n'ont d'autre but que de reculer cette limite autant que faire se peut et de chercher la voie la meilleure pour obtenir une représentation sincère.

D'importantes associations réformistes ont tour à tour étudié et discuté ces différents systèmes. Après une longue enquête, elles se sont mises à peu près d'accord pour recommander l'adoption de celui préconisé par M. d'Hondt. C'est ce système également que la conférence internationale d'Anvers, en 1885, a consacré comme étant d'une application simple et exacte.

On trouvera naturel, qu'en en expliquant le mécanisme, nous tenions un compte particulier des conditions propres à notre pays.

Ceci dit, voyons comment on procède.

A. — Exposé du *système d'Hondt* ou du *double vote simultané* ou du *scrutin de liste proportionnel.*

A chaque circonscription électorale, — en France, à chaque département, puisque ce système exige le scrutin de liste, — il est attribué un nombre de représentants

(1) On peut consulter pour tous les détails désirables sur ces différents procédés, les ouvrages de MM. Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités.* Dijon, 1897 et Christophle, *De la représentation proportionnelle.* Paris, 1887.

correspondant au nombre des électeurs qu'elle renferme. Déjà par ce fait seul, le taux du chiffre d'élection, comme on le verra plus loin, se trouverait ramené à une sorte de moyenne, et les écarts que nous signalions plus haut, en voyant tant de députés jouir d'un même droit de décision dans une assemblée, bien qu'ils y aient été envoyés par des groupes de très inégale importance, seraient réduits dans la mesure du possible.

Cela fait, les partis politiques sont invités à solliciter les suffrages des électeurs exactement dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. Ils dressent des listes et se livrent en leur faveur à la plus active propagande. Seulement comme ils savent que la totalité des sièges disputés ne sera pas attribuée exclusivement à la liste qui obtiendra la majorité absolue ou relative des suffrages, que chacune de ces listes obtiendra seulement la quote-part que lui assignent les libres votes des électeurs. il ne saurait être question de coalitions entre opinions différentes. Les groupes s'organisent donc librement, se multipliant ou se réduisant au gré des opinions et des intérêts.

C'est en matière de dépouillement surtout que l'innovation paraît sensible. Une double opération doit ici avoir lieu.

D'une part, il convient d'additionner les voix qui sont portées sur les différentes listes en présence et d'établir la part respective de chacune : tant de suffrages à la liste A, tant à la liste B, etc. Cela fait, on répartit les

sièges au prorata des totaux obtenus. La liste A a obtenu, par exemple, 30.000 voix ; la liste B en a obtenu 20.000 ; la liste C, 10.000 ; la liste D, 10.000 également. Soit sept sièges à répartir à raison d'un par dix mille titulaires. Il en est attribué 3 à la liste A, 2 à la liste B, 1 à C et 1 à D.

Cette répartition une fois faite, il faut décider, d'autre part, à qui sont attribués *personnellement* les sièges en question. La réponse est simple : ils doivent être décernés aux candidats qui, dans chacune des listes, ont obtenu personnellement les plus gros chiffres. En même temps que l'électeur votait pour un parti, il a, en effet, voté spécialement pour certains d'entre les candidats, soit en biffant certains noms et les laissant en blanc, soit en substituant à différentes places un nom à un autre.

Entrons ici dans quelques détails.

La supériorité que l'on reconnaît au scrutin de liste sur le scrutin uninominal ou d'arrondissement, c'est qu'on y vote pour une opinion avant de voter pour des personnes. Il y a, en effet, dans tout vote au scrutin de liste un double vote simultané ; l'électeur, en même temps qu'il manifeste sa préférence pour tel programme ou telle ligne politique, indique le nom des candidats qui lui semblent le plus aptes à représenter la façon de voir qui est sienne.

L'électeur ne saurait voter pour un principe seulement. Il faut que l'idée qui a son adhésion se réalise et

s'incarne dans des individus, dont le caractère, la situation et les aptitudes inspirent pleine confiance à leurs commettants.

Recherchons si ce double élément du vote politique — vote pour une opinion, choix de certaines personnes — se trouve respecté dans la pratique du scrutin de liste proportionnel.

Supposons des collèges auxquels il est attribué généralement de cinq à huit sièges. Dans de semblables conditions, tout parti réunissant de un cinquième à un huitième du corps électoral, est assuré d'obtenir un représentant. Voilà, on en conviendra, qui assure une singulière liberté de groupement aux électeurs. Si les vieux cadres, où on les embrigade aujourd'hui bon gré mal gré, leur déplaisent, ils ont toute facilité pour en sortir sans perdre leurs chances d'obtenir des députés et d'en créer de nouveaux, certains d'obtenir des délégués en proportion de leur importance numérique. L'abstention, qui est déjà la plaie du suffrage uninominal, mais qui augmente avec le scrutin de liste tel que nous avons toujours eu coutume de le pratiquer, perd dès lors toute raison d'être et toute excuse. On peut, en effet, poser en principe que le jour où la loi lui donnera toute latitude de voter efficacement pour l'opinion et les délégués de son choix, l'obligation morale d'influer par son suffrage sur la direction du pays s'imposera inévitablement à tout citoyen. Les abstentions, au lieu de s'élever au tiers et parfois même à la moitié

des inscrits, tomberaient, on peut l'espérer, au sixième et peut-être même au-dessous. Faire en sorte que 85 à 90 pour 100 des électeurs participent à la gestion des affaires publiques au lieu de la proportion de 65 à 80 qui résulte, entre autres, de l'examen des dernières élections législatives en France, ce serait assurer une large base à la représentation politique et lui conférer le caractère vraiment national dont elle a l'apparence aujourd'hui plutôt que la réalité.

Nous venons de voir que le scrutin de liste proportionnel donne à l'électeur la faculté, qui lui est aujourd'hui refusée, d'obtenir un siège toutes les fois que son opinion est partagée par une fraction raisonnable de ses concitoyens. Il nous reste à montrer comment lui serait également garanti le choix des personnes.

On a reproché, non sans raison, au scrutin de liste, d'avoir le défaut de ses qualités. Je vote pour un principe avant de voter pour une personne ; mais si je ne connais pas la personne, si je ne suis pas exactement renseigné sur son caractère et sur sa capacité, je risque d'être victime de la bonne volonté que j'ai mise à accepter tous les noms qui se présentent sous une même étiquette. Donc, après avoir accordé aux partisans du scrutin de liste que ce mode de scrutin est vraiment politique, nous dirons aux partisans du système uninominal : « Vous aviez raison de prétendre qu'il ne peut y avoir de bonnes élections là où l'électeur n'a pas les moyens de se renseigner exactement sur le caractère et

la personne des candidats. » — Le scrutin de liste proportionnel donne précisément satisfaction à ce désidératum.

Reprenons notre exemple d'une circonscription électorale type, appelée à élire sept députés. Quatre partis se disputent ces sièges. Dans la composition de leurs listes, ils font d'abord entrer des hommes jouissant d'une certaine notoriété et qui soient de nature à ajouter l'appoint de leur influence personnelle à l'attrait du programme qu'ils ont signé, puis des hommes d'une situation moins assise, enfin des personnages nouveaux qui affrontent pour la première fois le scrutin. Les quatre partis réunis présentent 28 noms au maximum. Sur ce total, la liste A en a trois ou quatre vraiment considérables contre autant d'une valeur secondaire ; les listes B, C et D en portent deux ou trois jouissant d'un crédit sérieux. En résumé, sur 28 candidats qui sollicitent les suffrages de leurs concitoyens, il en est une dizaine dont on peut dire qu'ils représentent réellement la circonscription électorale. L'intérêt de celle-ci est évidemment que les sept élus soient pris parmi ces « *têtes de liste* ». Comment y parvenir?

Le problème à résoudre, c'est que les sièges attribués à chaque liste au prorata du total des voix qu'elle a su réunir, soient dévolus aux plus marquants et aux plus populaires parmi les noms mis en avant. Il s'agit de faciliter aux électeurs les moyens d'une sélection, qui doit

être faite par eux-mêmes et non laissée à l'arbitraire des comités. Or pour opérer ce classement entre les candidats, à l'intérieur de chaque liste, on a le choix entre deux procédés : le *vote cumulatif* pratiqué en faveur des candidats préférés, et la *radiation simple* par laquelle on élimine les noms indifférents ou qui déplaisent. Par exemple mon parti présente sept candidats : je suis sollicité de voter pour Pierre, Paul, Jean, René, Louis, Emile et Georges. Je connais Pierre, Paul et Louis ; ils m'inspirent toute confiance, mais je ne saurais en dire autant des autres. En conséquence, je distribue mes sept suffrages comme suit : trois à Pierre, deux à Paul et deux à Louis. En d'autres termes, libre de donner à qui bon me semble mes sept voix, je les distribue entre sept noms ou les concentre sur trois. Quoi que je fasse, le résultat général en ce qui concerne la répartition des sièges entre les partis n'est, d'ailleurs, modifié en rien, comme cela serait le cas dans l'application du système cumulatif proprement dit. Je puis aussi atteindre le même but et marquer mes préférences en ne laissant figurer sur mon bulletin que trois noms sur sept et en rayant les autres. Dans l'un comme dans l'autre cas mon bulletin vaut toujours sept suffrages pour la liste que j'ai choisie. Je n'ai donc rien fait perdre à mon parti au point de vue de la représentation proportionnelle, mais j'aurai avantagé certains candidats, soit en leur donnant plusieurs suffrages, soit en

retirant une voix à chacun de ceux que je place en seconde ligne dans mes préférences (1).

Le principe de la sélection entre les candidats d'une même liste est absolument capital : quant à son mode de réalisation on en peut discuter. Nous ferons seulement remarquer, à cet égard, que le vote cumulatif est plutôt à l'usage des délicats que des masses et qu'il est préférable d'user de la radiation pure et simple à l'égard des noms au succès desquels on s'intéresse moins.

De même qu'un bulletin de vote doit compter intégralement pour un « suffrage de liste » au profit de l'un des partis en présence quel que soit le nombre des noms qu'il porte, soit un, soit trois, soit sept, de même on n'exige nullement des partis qu'ils présentent un nombre de candidats exactement correspondant à celui des sièges disputés. S'ils n'aspirent réellement à en faire passer qu'un ou deux et s'ils sont en mesure de présenter aux électeurs seulement trois ou quatre noms offrant une certaine surface, quel besoin de leur en servir sept, dont la plupart sont dans la circonstance de simples bouche-trous ! Avec la doctrine du tout ou rien, cela se comprend. Et ainsi arrivent parfois, portées par le crédit des têtes de liste, entraînées par des sortes de candidats remorqueurs, des personnalités médiocres, qui n'ont pas derrière elles de groupes sé-

(1) Les Belges préconisent l'emploi de « marques de préférence » qui seraient placées en tête des noms dont on désire particulièrement le succès.

rieux et sont un élément de faiblesse et d'encombrement dans les assemblées. Avec un procédé de répartition proportionnelle chaque parti ayant la chance sérieuse de faire passer ses candidats les plus qualifiés il est de l'intérêt des diverses opinions de choisir les noms qui jouissent du plus grand crédit sans s'embarrasser de non-valeurs.

Passons maintenant à l'application et voyons ce qui va se produire.

Voici les données électorales:

4 listes en présence.

7.000 votants.

70 députés à élire.

Le parti A sait qu'il peut grouper trente mille voix ou plus, c'est-à-dire aspirer à trois ou quatre sièges. Il présente une liste de sept noms, dont quatre sont considérables et forment sa tête. B est sûr d'un siège au moins et prétend à deux ; il présente cinq noms dont deux forment sa tête. C et D présentent de leur côté des listes de 4 noms, dont deux ont un certain relief.

Au vote, les suffrages se sont répartis de la manière suivante :

Liste A.	30.000	voix de liste
Liste B.	20.000	»
Liste C.	10.000	»
Liste D.	10.000	»

La division du total des suffrages par le nombre des députés à élire donne 10.000 comme quotient électoral.

Pour répartir les sièges entre les différentes listes, il suffit de calculer combien de fois ce quotient est contenu dans le nombre de suffrages obtenus par chacune d'elles. De la sorte :

La liste A avec 30.000 voix de liste obtient 3 sièges.
La liste B avec 20.000 voix de liste obtient 2 sièges.
La liste C avec 10.000 voix de liste obtient 1 siège.
La liste D avec 10.000 voix de liste obtient 1 siège.

Désignation des élus.

Liste A			Liste B		
Pierre.	28.000	élu	*Georges*	19.500	élu
Paul	29.000	élu	*Emile*	17.000	élu
Jacques	27.000	élu	André.	15.000	
Jean	25.000		Félix	12.000	
François.	21.000		Gaston	9.000	
Victor.	17.000				
Raoul.	15.000				

Liste C			Liste D		
Gontran.	9.500	élu	Adolphe.	7.000	
Louis.	8.000		*Théodore.*	9.000	élu
Roger.	7.000		Philippe.	6.000	
Maurice.	4.000		Jules	5.000	

Sont donc ainsi nommés, dans la liste A, Paul, Pierre et Jacques qui ont visiblement la confiance des électeurs de ladite opinion, puisqu'ils n'ont biffé les noms de ces candidats que dans la proportion de 1.000, 2.000, 3.000 suffrages, tandis que Raoul n'a réuni que la moitié des voix du parti auquel il se rattache. Remarques analogues pour Georges et Emile de la liste B et Gon-

tran de la liste C. Dans la liste D, les électeurs ont interverti l'ordre qu'on leur recommandait. Ils ont biffé au nombre de 1.000 seulement le nom de Théodore, tandis qu'ils effaçaient dans une proportion triple le nom d'Adolphe placé en tête. C'est donc bien Théodore qui représentera avec le plus d'autorité le groupe D.

Remarque. — Il ne faut pas s'arrêter à l'objection tirée de cette circonstance que Théodore, par exemple, sera nommé avec 9.000 voix, tandis que Jean échouera avec 25.000 suffrages. Ce résultat paraît inadmissible à beaucoup de publicistes. L'objection a été faite au sein même du Parlement belge : « A l'élection du canton de Genève, le 13 novembre 1892, M. Frey, député de l'ancienne Assemblée, orateur convaincu, qui avait employé son talent à faire adopter le système de la représentation proportionnelle, échoua avec près de 2.000 voix, tandis que son compétiteur, M. Porte, qui n'avait obtenu que 274 voix fut élu ! Un pareil résultat en dit long sur les beautés du système (1). »

Cette objection des adversaires de l'élection proportionnelle repose sur une sorte d'illusion d'optique : derrière ce qu'ils voient, il y a ce qu'ils ne voient pas. Ils aperçoivent deux candidats, dont l'un seul est élu député, malgré un nombre de suffrages inférieur à celui de l'autre candidat d'une liste différente. Ils ne voient pas que le premier de ces deux candidats profite du

(1) Rosseuw, Chambre des représentants de Belgique. Séance du 30 mai 1893.

transfert légal des voix des autres candidats, non élus, de sa liste. L'électeur en votant pour un candidat d'une liste sait très bien qu'il vote éventuellement pour les autres candidats de la même liste. On peut dire que, sous le système de la *concurrence des listes*, comme sous celui du quotient (Andrae-Hare), tout candidat, pour être élu, doit au moins avoir obtenu le *quotient*, directement ou indirectement (transfert légal des suffrages).

L'objection des adversaires du système de la concurrence des listes n'a, dès lors, aucune valeur, puisque *tous* les candidats élus ont le *quotient*.

Listes panachées. — Il nous reste maintenant à dire un mot d'une question qui a été souvent et ardemment débattue par les proportionnalistes: celle des listes mixtes ou *panachées*.

Il peut arriver parfois qu'entre les listes A et B, B et C, C et D, la différence d'opinion ne soit pas très considérable et que tel nom de l'une puisse agréer aux électeurs de l'opinion voisine, en sorte que les noms de Paul et de Pierre de la liste A iront se substituer sur la liste B aux noms de Félix et de Gaston qui la terminent,que le nom de Georges de la liste B apparaîtra à plusieurs reprises sur la liste C et ainsi de suite. On s'est demandé si la symétrie du vote ne risquait pas d'être dérangée par cette faculté d'emprunter un ou deux noms à une liste voisine.

Il semble impossible, sans entraver leur liberté, d'interdire aux électeurs d'introduire dans le bulletin qu'on

leur propose des modifications de cette espèce. C'est là pour eux un moyen de mettre en avant les noms vraiment populaires et d'assurer leur succès.

Ce mot de « panachage » fait peur à bien des gens. A leurs yeux le bon électeur est un homme absolument inféodé à son parti et qui veut avant tout assurer la victoire de son groupe : il ne panache donc pas. Ceci est vrai en fait : le gros des électeurs ne panache pas. Ce sont de bons soldats, c'est-à-dire des gens d'une intelligence très relative mais bien disciplinés. Le sentiment de la personnalité et de la responsabilité n'est pas assez éveillé en eux pour qu'ils croient devoir réfléchir, peser, juger, et se formuler un concept de vie et une règle d'action. Mais il y a les autres, ceux qui savent parfaitement ce qu'ils veulent et qui cependant ne peuvent pas s'attacher pieds et mains liés à un parti : ce sont sans doute les moins nombreux, mais ce sont les meilleurs : ils constituent l'élite. Il faut, à ceux-là, leur permettre de faire abstraction de toute question de parti, et de choisir un peu partout les spécialistes, les honnêtes gens et les hommes de valeur. On arrivera à ce résultat en statuant, pour le décompte des votes, que les suffrages attribués à des candidats sur des listes autres que celles qui les présentent, seront comptés individuellement à ceux-ci et serviront à les mettre en bon rang par rapport à leurs compagnons de listes sans influer sur le classement de la liste elle-même.

Par le fait des bulletins panachés, les proportions des

listes ne subissent donc aucun changement : il se forme seulement des majorités personnelles très significatives en faveur des candidats qui possèdent vraiment la confiance du corps électoral. Nous aurons alors ce spectacle que, bien qu'il soit attribué seulement 30.000 voix globales à la liste A, tel de ses candidats, par le fait des bulletins mixtes, aura atteint 32.000 ou 35.000 voix. Ce sont donc, plus que jamais, les « têtes de liste » qui sont assurées de l'emporter.

Avantages. — Le scrutin de liste proportionnel ou *système des têtes de liste*, constitue, en matière d'élections politiques, un procédé de scrutin absolument remarquable. Il a été adopté par toutes les lois suisses, sauf celle du canton de Soleure, — Genève, Neufchâtel, Fribourg, Zoug et Tessin, — et en Belgique par la loi municipale (1).

La justesse théorique de ce système est indiscutable. Il assure tout à la fois, à chaque parti, une part de représentation proportionnelle à son importance numérique, et à chaque électeur le plein exercice de sa liberté en ce qui concerne le choix des candidats. Il est de plus d'une pratique facile. Le rôle de l'électeur est bien simple : il vote au scrutin de liste comme aujourd'hui. Le rôle du bureau n'est pas identique à celui que lui font jouer les lois électorales actuelles, mais il n'a

(1) Le projet de loi sur les élections législatives voté le 24 novembre 1899 par la Chambre des représentants de Belgique, consacre également ce système.

rien de compliqué. Classer d'une part les bulletins compacts par partis, de l'autre les bulletins panachés : multiplier ceux-là par le nombre de représentants à élire et ajouter au produit le résultat du dépouillement de ceux-ci : obtenir ainsi le chiffre électoral de chaque liste et le nombre de sièges y attribués, et pour chacune proclamer élus jusqu'à concurrence de ce nombre les candidats qui ont obtenu le plus de voix, — voilà tout le travail des bureaux.

Les faits sont là d'ailleurs pour prouver la simplicité et la rapidité du dépouillement. Parlant des élections neufchâteloises du 1er mai 1892, M. Adrien Naville écrit : « L'opération électorale a été partout très facile. Le dépouillement s'est effectué rapidement et les chiffres des suffrages ont été communiqués au public de bonne heure (1). » Et M. Jules Gfeller, qui a fait une enquête sur ce point, a reçu des chancelleries cantonales suisses les rapports les plus favorables. En 1892, au Tessin, un grand nombre de municipalités avaient demandé l'assistance d'un fonctionnaire pour aider aux opérations du dépouillement : en 1895, il n'y a pas eu une seule demande de ce genre. A Zoug, lors des élections du 18 novembre 1894, au Grand Conseil, les résultats ont été connus deux ou trois heures après l'élection (2). Dans le canton de Fribourg, lors des élections

(1) *Bulletin de la représentation proportionnelle.* Genève, n° 7, p. 324.

(2) N. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, p. 433.

des conseils communaux du 5 mai 1895, l'application du mode proportionnel n'a présenté aucune difficulté : il a été compris dans les communes rurales qui l'ont appliqué aussi bien que dans les communes urbaines (1).

A Genève enfin, où trois élections législatives ont déjà eu lieu sous l'empire du système proportionnel, la réforme a été de même très facilement comprise et appliquée. Aucune difficulté grave ne s'est présentée au dépouillement des divers scrutins. Les premières élections, d'après le mode proportionnel, eurent lieu le 13 novembre 1892. Or voici comment s'exprimait, le lendemain de l'élection, le journal *Le Génevois*, l'organe de M. Favon, qui avait combattu l'introduction de la réforme avec acharnement. « Le dépouillement s'est fait vite et correctement. Nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que, sous ce rapport, nous avons été trompés en bien : la loyauté nous impose cette constatation (2). »

Enfin, à propos de la nouvelle loi électorale belge, le correspondant bruxellois du *Journal des Débats* écrit ceci : « Les adversaires de la représentation proportionnelle disent qu'elle n'est pas d'une simplicité parfaite ; mais il importe de se rappeler que la loi de 1895

(1) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*. Genève, 1897, p. 68.

(2) *Le Génevois* du 15 novembre 1892. — « Le nouveau système, écrivait de son côté la *Tribune de Genève* du 15 novembre 1892, a fonctionné à la satisfaction générale. »

sur les élections communales nous a familiarisés déjà avec son mécanisme : or il n'est pas si terrible qu'on se l'imaginait alors : il est aujourd'hui apprivoisé (1). »

Exact, simple, et pratique tout à la fois, en voilà plus qu'il n'en faut pour recommander sans restrictions le système du scrutin de liste proportionnel.

B. — *Détails d'application.*

En exposant le procédé d'application du scrutin de liste proportionnel, nous ne nous sommes attaché qu'aux caractères généraux de ce système. Nous allons examiner maintenant certaines questions de détail dont la solution n'est pas indifférente.

Panachage excessif. — Certains bulletins pourront, lors du dépouillement, jeter les scrutateurs dans l'embarras. Supposons par exemple un bulletin portant, non pas deux noms de B et C à côté de cinq de la liste A, mais trois de A, deux de B, un de C et un de D. A quel parti le compter ? — Nous répondrons : à aucun, puisqu'il n'offre de majorité en faveur d'aucune des listes en présence. En revanche tout bulletin présentant une majorité de noms en faveur d'une des listes rivales, sera compté comme bulletin de liste au parti en question. Les votes seront portés individuellement, dans les divers cas, aux candidats désignés.

Candidat commun. — Il peut arriver aussi, non plus

(1) *Journal des Débats* du mercredi 29 novembre 1899.

que des électeurs, usant de leur droit de préférence, rapprochent des noms portés sur des listes différentes, mais que deux groupes portent en tête de leurs listes un même nom, sur le prestige duquel ils comptent. A laquelle des deux listes appliquera-t-on les suffrages donnés à ce candidat commun ?

Voici la solution donnée par la loi électorale de Genève dans son article 4 : « Un candidat peut figurer sur plusieurs listes, mais il doit préalablement opter pour l'une d'elles. Il est alors attribué à la liste qu'il a choisie, avec les suffrages qui lui sont donnés. »

Candidat unique. — Reste enfin le cas d'une personnalité qui juge à propos de se présenter seule aux suffrages des électeurs. Ce candidat unique sera traité à la fois comme liste et comme personne. S'il obtient 10.000 bulletins sur 70.000 il lui sera attribué un siège comme à un « parti » et ce siège, en second lieu, sera dévolu à sa « personne ».

Elections partielles. — Dans tout système proportionnel la question des élections partielles est une des plus graves causes d'erreur. Un siège devient vacant soit par suite d'option, d'invalidation, de non-acceptation, démission ou décès : si on ne procède pas à une nouvelle élection un parti se trouve lésé, puisqu'il perd une part de son influence. Si on pourvoit à la vacance il est doublement lésé : il perd un siège et ses adversaires en obtiennent un jusqu'à la fin de la législation. Nous raisonnons, bien entendu, sur l'hypothèse où le siège

devenu vacant appartenait à un parti en minorité. Or, si l'on vote pour un seul candidat, le collège se trouve pour un instant uninominal : le parti en majorité est infailliblement victorieux. Il suffit de quelques vacances de sièges pour modifier profondément la représentation et en altérer la proportionnalité.

Toutes les lois appliquant le système de la concurrence des listes résolvent cette question par la création de candidats suppléants. Chaque parti a les siens : une vacance se produit-elle, il y est pourvu immédiatement (1). Mais comment sont désignés les suppléants?

A Neufchâtel, les électeurs inscrivent sur leurs bulletins de vote, à la suite des candidats députés, un certain nombre de candidats députés suppléants. Les suffrages qu'ils obtiennent donnent lieu à un dépouillement particulier.

Partout ailleurs on attribue le siège devenu vacant au candidat ayant obtenu le plus de suffrages après les élus dans la liste électorale où la vacance s'est produite. Voici ce que dit à cet égard l'article 20 de la loi électo-

(1) L'institution des *députés suppléants* (à Genève ces députés éventuels ne portent pas le titre de députés suppléants) existait, on le sait, dans notre Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. I, sect. III, art. 1er : « Les électeurs nommés en chaque département se réuniront pour élire... un nombre de *suppléants* égal au tiers de celui des représentants. » V. Duguit et Monnier, *Les Constitutions de la France*, Paris, 1898, p. 9-10 et s. ; Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, 1895, p. 15.

La loi électorale belge sur la représentation proportionnelle, votée par la Chambre des représentants le 24 novembre 1899, institue également des députés suppléants.

rale du canton de Genève : « Lorsque dans l'intervalle de deux élections ordinaires du Grand Conseil, il y a vacance d'un ou de plusieurs sièges par suite d'option, d'invalidation, de non-acceptation, de démission ou de décès, le ou les candidats, qui ont obtenu, à l'élection générale, le plus de suffrages après le dernier élu de la liste où la vacance s'est produite, sont élus en remplacement. » Cette disposition est bien préférable à l'inutile complication de la loi neufchâteloise.

Les députés qui remplacent les députés démissionnaires, décédés, etc. sont en quelque sorte des députés sous condition suspensive. Or il suffit qu'au moment de l'acte, de l'élection générale, les suffrages qui leur sont accordés soient valables.

L'institution des suppléants est un système ingénieux, simple, pratique et qui a le grand avantage de supprimer les élections de *ballottage*, cette plaie du suffrage universel. Mais trouvera-t-on toujours de braves gens disposés à jouer ce rôle ? Je suis persuadé qu'en cette matière la disette des candidats n'est pas à redouter. Dans tous les partis il y a d'excellents citoyens qui seront très heureux de tenir cet emploi de député éventuel. Cela leur donnera du prestige : ils se croiront quelqu'un et leur vanité sera satisfaite.

Quorum ou minimum de suffrages exigé. — Le *quorum* est la détermination légale d'un minimum de suffrages auquel doit atteindre toute liste pour entrer en ligne de compte et tout candidat pour être élu. Le but

de cette mesure est d'éviter le fractionnement des partis. On peut ainsi fixer soit un tant pour cent comme à Neufchâtel, soit le quotient comme à Fribourg.

« Aucun candidat n'est élu, dit la loi neufchâteloise du 22 novembre 1894, s'il n'a réuni un nombre de suffrages ou *quorum* égal au quinze pour cent au moins des bulletins de vote reconnus valables. Toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait à ce *quorum* est éliminée de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste sont réputés non exprimés, et la répartition se fait entre les autres listes, sans que le *quorum* fixé à l'alinéa précédent soit modifié. »

Le *quorum* ne doit pas être confondu avec le *quotient*. Un candidat ou une liste dont aucun candidat n'a eu le *quorum*, bien qu'ayant obtenu le *quotient*, seront éliminés s'ils n'ont pas atteint au moins quinze pour cent des voix valablement exprimées (le *quotient* peut être inférieur au *quorum*). On voit par là que le *quorum* constitue une véritable « entorse » à l'application du principe proportionnel lequel accorde un député à tout groupe d'électeurs ayant atteint le *quotient*.

Mais, en revanche, admettre à la répartition des sièges restant, les listes qui n'ont pas atteint le *quotient*, c'est également aller contre l'esprit de la représentation proportionnelle, c'est établir l'inégalité au détriment des grands partis et au profit des tout petits groupes. Admettre à la répartition proportionnelle toutes les listes qui ont atteint le quotient, et n'admettre que

celles-là, c'est se conformer au principe proportionnel qui exige « la représentation *exacte* de *tous* les groupes *sérieux* du corps électoral » (1), c'est-à-dire de *tous* les groupes ayant atteint le *quotient*.

C. — *Répartition des sièges.*

Nous avons établi comment, en matière d'élection politique, on pouvait obtenir pour les diverses opinions une représentation exacte, correspondant à leur importance, en même temps qu'on garantit aux électeurs le succès des hommes qui possèdent leur confiance. Liberté dans la formation, le jeu et le classement des partis, liberté dans le choix des représentants, voilà, ce nous semble, les deux conditions essentielles d'un vote démocratique, conditions si souvent méconnues dans la pratique actuelle et dont le dédain est une cause d'incertitude, de faiblesse et d'incohérence, parfois la source des plus redoutables dangers pour les pays à régime parlementaire.

Nous devons donner maintenant une attention toute spéciale à un point qui, au premier abord, peut paraître secondaire, mais qu'on ne saurait laisser de côté et qui est d'une réelle importance. Il s'agit de fixer le procédé de répartition des sièges entre les différentes listes.

Quotient électoral simple. — L'emploi du quotient simple résultant de la division du total des votants par

(1) C'est la formule bien connue de l'Association réformiste de Bruxelles.

le total des candidats à élire, est le plus naturel, le premier qui se présente à l'idée, parce que le raisonnement conduit à dire : si 1.000 votants ont droit à 10 élus, à 10 sièges, le 1/10e de 1.000 votants aura droit à un siège et, d'une manière générale, tout groupe de votants aura droit à autant de sièges qu'il contiendra de fois le dixième des votants.

Le quotient simple est donc le procédé rationnel de répartition.

Mais dans l'exemple que nous venons de citer, il n'y a point de suffrages perdus. Or, dans la pratique, les choses ne se passent point ainsi. Les suffrages se répartissent entre les listes par quantités qui ne sont point exactement divisibles par le quotient électoral : tous les sièges ne sont donc pas répartis.

Soit 10.000 votants et 10 sièges à pourvoir.

Le quotient est 1.000.

Le corps électoral est divisé en trois partis, A, B et C, et les résultats du vote sont les suivants :

Listes.	Suffrages de listes.			Sièges répartis.		Excédents de suffrages.
A	4.412	4.412 : 1.000	=	4	+	412
B	3.737	3.737 : 1.000	=	3	+	737
C	1.851	1.851 : 1.000	=	1	+	851

Après avoir ainsi attribué 4 sièges à la liste A et respectivement 3 et 1 aux listes B et C, nous nous trouvons en présence de trois sièges restés en souffrance. Le quotient électoral n'assure donc la répartition que de 8 sièges.

A quelle liste attribuer les deux autres ? La première réponse est : aux plus forts excédents.

Dans le cas présent les plus forts excédents sont 851 à C et 737 à B. Par cette opération supplémentaire, l'état respectif des partis va donc être établi comme suit :

4 sièges à A avec 4.412 suffrages.

4 sièges à B avec 3.737 suffrages.

2 sièges à C avec 1.851 suffrages.

En gros, la chose paraît équitable et naturelle ; examinée de plus près, elle prête à de sérieuses objections.

La règle de la dévolution aux plus forts excédents ou aux plus grosses fractions, des sièges laissés vacants par la première répartition selon le quotient, entraîne cette conséquence, évidemment regrettable, qu'au lieu d'appliquer un même mètre électoral à toutes les opinions, nous leur appliquons tour à tour deux quotients ou deux mesures parfaitement inégales : une première mesure pour les entiers, une seconde mesure pour les excédents ou fractions. Si l'on appliquait rigoureusement le quotient obtenu par la division du chiffre des votants, plusieurs sièges resteraient inoccupés.

En appliquant tour à tour le quotient « vrai » aux gros chiffres et le quotient d' « indulgence » aux excédents, nous blessons les lois de la justice distributive.

Méthode du plus un. — Afin de diminuer le nombre de sièges non pourvus et d'en faciliter la juste attribu-

tion, plusieurs cantons suisses, Berne, Soleure et Tessin, ont substitué la méthode du *plus un* à la méthode rationnelle. En d'autres termes ils ont formé le quotient électoral en augmentant d'une unité le nombre des candidats à élire.

Cette méthode offre le grand avantage de diminuer le nombre des sièges restant à pourvoir.

Soit 1.500 votants et 20 candidats à élire. Quotient 75.

Le corps électoral se répartit en 4 groupes A, B, C, D.

Les résultats du vote sont les suivants :

Listes	Suffrages de listes			Sièges répartis		Excédents de suffrages
A	893	: 75 (quotient simple)	=	11	+	81
B	477	: 75	=	6	+	29
C	102	: 75	=	1	+	35
D	28	: 75	=	0	+	37
		Total. . .		18		

L'emploi du quotient électoral aurait laissé deux sièges à pourvoir.

Si nous appliquons à l'exemple ci-dessus le quotient réduit obtenu par la méthode du *plus un* ou 1500 : 20 + 1 = 71, nous obtenons :

Listes	Suffrages de listes			Sièges répartis		Excédents de suffrages
A	893	: 71,4 (quotient réduit)	=	12	+	50
B	477	: 71,4	=	6	+	68
C	102	: 71,4	=	1	+	43
D	28	: 71,4	=	0	+	39
		Total. . .		19		

On voit par là que le nombre de sièges pourvus s'élève à 19 avec la méthode du *plus un*. Son emploi diminue donc le nombre de sièges restés en souffrance.

Procédé du commun diviseur. — Un publiciste belge d'une grande valeur, M. d'Hondt, a soutenu avec une forte conviction et réussi à faire approuver par des hommes considérables de différents pays, un procédé qui donne le moyen pratique d'assurer la représentation mathématique des électeurs (1).

Le mètre électoral, ou le quotient de répartition n'est pas obtenu sous ce système, par la division du nombre total des voix émises par le nombre des députés : on divise, pour avoir le *chiffre répartiteur*, le nombre de voix des différentes listes, par 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite : on range ensuite les différents quotients donnés, d'après l'ordre de leur importance. Le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des députés à élire, constitue le mètre électoral, le *chiffre répartiteur* : les sièges sont répartis entre les différentes listes au prorata du nombre de fois qu'elles contiennent ce mètre électoral, Voici un exemple :

3 députés à élire — 3 listes en présence.

Le parti A obtient 1.500 voix, le parti B, 800 et le parti C, 650.

En divisant par	1	= 1500	800	650
—	2	= 775	400	325

(1) Il faut bien remarquer que M. d'Hondt a imaginé deux choses distinctes : un procédé d'application, *le double vote simultané avec panachage* et un procédé de répartition, le *commun diviseur*.

Les quotients rangés d'après leur importance, sont : 1.500, 800, 775.

Le quotient 775 qui occupe le troisième rang, comme il n'y a que trois députés à élire, constitue le *chiffre répartiteur*, ou le *mètre électoral*. La liste A (1500) contient deux fois le mètre électoral 775 ; elle aura 2 députés. La liste B (800), une seule fois : elle aura un député. La liste C (650) n'en aura aucun.

S'il y avait 4 députés à élire, le mètre électoral serait *650* : 1500, 800, 775, 650 ; s'il y en avait cinq, le mètre électoral serait *400* : 1500, 800, 775, 650, 400, etc.

Ce procédé est très simple et facilement compréhensible. Mais il devient long si le nombre des représentants à élire est considérable. On a donc cherché à le simplifier et à y substituer un procédé pratique. Voici celui proposé par M. Hagenbach-Bischoff, professeur à l'université de Bâle.

Procédé de M. Hagenbach-Bischoff. — C'est une combinaison du *plus un* avec le procédé de M. d'Hondt. Il consiste à diviser le total des suffrages par le nombre des candidats plus un : le nombre entier qui suit le quotient est le diviseur cherché.

Soit 15.000 votants et 15 candidats $\frac{15000}{15+1}=937$.

938 (937 + 1) est le commun diviseur.

Formule : $\left(\frac{S}{C+1}\right)+1$.

Pour l'attribution des sièges, on divise enfin le nom-

bre de suffrages obtenus par chaque liste par ce diviseur commun, et l'on répartit ainsi entre les partis tous les élus à nommer, sans tenir compte des fractions.

Ce procédé est appliqué au Tessin et à Soleure où il donne d'excellents résultats. Quant à celui de M. d'Hondt il a été adopté dans la loi municipale belge du 2 novembre 1895 (1).

Appréciation des divers procédés de répartition. — Le commun diviseur est-il un chiffre répartiteur plus exact que le quotient ? On lui a reproché de donner des résultats anti-proportionnels. Comparons-les tous les deux et voyons ce que vaut la critique.

Soit 10 députés à nommer et deux partis ayant ainsi réparti leurs suffrages :

A, 8.400 B, 1.600

Quotient, 1.000

En appliquant ce quotient à la répartition, le parti A obtient 8 députés ; le parti B, 1 député. Le dixième est attribué au parti B.

Avec le diviseur commun qui serait ici 933, le parti A obtiendrait 9 députés et le parti B 1 député.

Avec le quotient on a 1 député pour 1,050 électeurs dans le premier parti, 1 pour 800 dans le second : *écart*, 250 voix.

Avec le commun diviseur, le premier parti a 1 député

(1) Il vient d'être adopté également par la nouvelle loi sur les élections législatives (24 nov. 1899).

pour 933, le second 1 seulement pour 1.600 électeurs : *écart*, 667.

Le résultat est-il plus juste et les électeurs sont-ils mieux traités ?

On peut faire à ces objections une réponse qui est satisfaisante. Avec le diviseur commun, unique pour tous les partis, aucun d'entre eux ne peut se plaindre, la justice est la même pour tous : autant de fois vous aurez le diviseur, autant on vous attribuera de candidats à nommer, et ce chiffre se calcule d'une façon abstraite, quelle que soit la couleur des partis. C'est donc un système équitable. Il fonctionne à Soleure, au Tessin, en Belgique : il y est compris et il n'y est pas impopulaire. Serait-il aussi pratiquement réalisable en France ? Nous avons tout lieu de croire que sa complication plus apparente que réelle le ferait écarter. Voici donc les conclusions qui nous semblent devoir être adoptées en cette matière.

Le procédé de répartition à l'aide du *quotient simple* est certainement la méthode la plus rationnelle et devrait être appliquée sans hésitation si sa division par le chiffre des votants de chaque liste ne donnait que des quotients entiers ou, dans le cas contraire, des fractions décimales supérieures à 50 0/0 en nombre suffisant pour attribuer les sièges non compris dans le total des quotients entiers.

Mais ces deux cas sont exceptionnels, de sorte que l'adoption de cette méthode donne des résultats insuffi-

sants. Il est donc infiniment préférable d'appliquer de suite, comme à Berne, la méthode du + 1, complétée par l'attribution des sièges non pourvus, aux listes présentant les restes les plus élevés.

CONCLUSIONS

De toutes les théories émises en matière de représentation, la théorie de la concurrence des listes dont nous venons de faire l'exposé, est la plus parfaite. Sans doute elle n'atteint pas à la perfection absolue, ce qui est un idéal irréalisable, mais elle est la perfection relative, qui est l'absolu des œuvres humaines. Conclure de ce qu'on ne propose pas le parfait, qu'il faut garder le pire, serait un raisonnement vraiment absurde. « Pour apprécier une loi, disait Jules Simon, ce n'est pas à l'idéal que l'on rêve qu'il convient de la comparer, c'est à la réalité qu'elle remplace (1). » Or la réalité, on la connaît déjà : quant à l'idéal que l'on rêve il est impossible à atteindre, et cela pour plusieurs raisons.

D'abord on doit forcément négliger les groupes d'électeurs qui n'atteignent pas le quotient ; on ne peut accorder des députés qu'aux groupes « sérieux » du corps électoral (2). Il y a, d'autre part, une certaine

(1) *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, décembre 1883, p. 886.

(2) « Le pouvoir à la majorité réelle du pays ; le contrôle aux minorités ; une représentation exacte de tous les groupes *sérieux* du corps électoral. » *Formule de l'Association réformiste de Bruxelles.*

inégalité qui résulte forcément de l'impossibilité matérielle et mathématique de répartir d'une façon rigoureusement égale, les députés entre les groupes d'électeurs. Il y aura presque toujours en effet des « fractions » qu'on sera obligé de négliger : s'il y a, par exemple, quatre députés à élire, on ne peut pas diviser un homme et en donner deux tiers à un parti qui atteint deux fois le quotient plus deux tiers de ce quotient, et un tiers à un autre qui, par hypothèse, contient une fois le quotient plus un tiers du quotient.

L'égalité des électeurs sur toute l'étendue du pays nous paraît encore impossible. L'existence nécessaire des circonscriptions électorales, forcément inégales à cause de fractions, fera toujours que les électeurs de telle circonscription auront un peu plus de pouvoir électoral que ceux de telle autre. Mais avec le scrutin de liste proportionnel cette inégalité sera moins choquante qu'avec le procédé majoritaire actuel du scrutin d'arrondissement.

Certains proportionnalistes, partisans de l'équivalence absolue des suffrages, ont cependant proposé d'unifier le quotient dans l'ensemble du pays de façon à écarter du partage des sièges, les groupes qui n'auraient pas atteint un minimum de voix.

« J'admets, dit à ce sujet M. Pernolet, que, sous notre régime de suffrage universel, pour avoir un droit absolu, indéniable, de faire figurer un au moins de ses candidats dans les assemblées parlementaires, une liste n'est va-

lable qu'autant qu'elle a obtenu l'appui de 14.000 suffrages, — 14.000 étant le résultat de la division des quatre cinquièmes de nos dix millions d'électeurs (c'est-à-dire de tous ceux qui sont certainement capables de voter) par le nombre de sièges (670 environ) attribués par la loi à la France continentale.

« Le chiffre 14,000 que je propose n'est incompatible ni avec la population actuelle des départements qui constituent les circonscriptions électorales de la France, ni avec l'adoption du principe de la représentation proportionnelle.

« J'estime qu'en établissant ce *quotient d'élimination*, non pas d'après le nombre variable des électeurs actifs du département, mais uniformément d'après le minimum du nombre des électeurs certainement valides de la France entière, on donnerait à chaque élu une importance sensiblement égale et qu'on assurerait ainsi, autant que possible, la représentation de l'opinion moyenne du pays : il en résulterait, pour les décisions des majorités parlementaires qui se formeraient sur chaque question, une autorité qu'on ne pourrait plus méconnaître sans mériter d'être traité de factieux.

« Pour obtenir le *quotient de répartition*, je diviserais le nombre total de suffrages réunis par chaque liste ayant atteint le quorum de 14.000, par le nombre de députés à élire. »

Ce que ce système offre de satisfaisant, c'est l'assurance que, dans un grand pays, nul groupe ne sera

admis à envoyer des représentants à la Chambre des députés s'il n'atteint pas un chiffre relativement élevé de suffrages. C'est là une précaution excellente contre la dispersion et le morcellement des partis. Le quorum est d'ailleurs fixe sans exagération puisqu'il répond à la division des inscrits par les sièges, avec distraction d'une raisonnable proportion d'abstentionnistes.

Cette égalité de traitement pour toutes les circonscriptions a quelque chose de flatteur pour l'idée de justice. Mais dans les conditions où se pratique actuellement la représentation, nous estimons qu'il vaut mieux écarter complètement cette objection de pure logique et s'en tenir à l'élection proportionnelle, telle que nous l'avons exposée, au sein de chaque circonscription.

Ainsi réduite à ses justes limites, elle assurerait suffisamment, ce qui est le but poursuivi, la participation de tous aux affaires publiques, et le gouvernement par la majorité vraie du pays (1). Les principes de la démocratie renversés par le procédé électoral majoritaire, recevraient enfin leur application.

Ainsi donc :

Au point de vue de la justice qui doit toujours être considérée comme l'idéal à atteindre, l'élection proportionnelle, en assurant à chaque parti une représentation proportionnelle au nombre de ses adhérents, est supérieure aux systèmes majoritaires, tels que le scru-

(1) *Le pouvoir à la majorité réelle du pays.* Voir formule citée dans la note précédente.

tin de liste et le scrutin d'arrondissement, lesquels ne donnent de représentants qu'aux majorités et en privent indûment les minorités. Elle est même supérieure au vote cumulatif et au vote limité qui permettent bien d'accorder une représentation aux minorités, mais ne l'assurent pas.

Au point de vue du gouvernement représentatif, l'élection proportionnelle donne seule une image nette et fidèle de la nation tandis que le système majoritaire n'en donne qu'une image fausse.

Au point de vue moral, la supériorité de la représentation proportionnelle n'est pas moins évidente.

Chaque électeur pouvant voter efficacement ne sera pas obligé de recourir aux coalitions électorales pour former, avec l'appui de gens ayant des idées opposées aux siennes, une majorité. Chaque parti pourra ainsi marcher sous son propre drapeau, sans alliance disparate et sans compromissions. « La représentation proportionnelle, c'est la sincérité du suffrage universel (1). »

En permettant aux candidats d'exposer nettement leurs programmes devant leurs électeurs, sans être obligés de ménager tout le monde pour se faire une majorité (2), l'élection proportionnelle aura également

(1) Paul Laffitte, *Lettres d'un parlementaire.*

(2) « Dans certaines circonscriptions du Pas-de Calais, le corps électoral se trouve surtout composé d'ouvriers mineurs et de cultivateurs, les premiers réclamant le pain et la viande à bon marché, c'est-à-dire l'absence de droits d'entrée sur ces denrées, tandis que les cultivateurs exigent l'élévation de ces droits au maximum. Comment un candidat, un

pour effet d'introduire une certaine clarté dans la politique. On ne verra plus de députés « républicains conservateurs progressistes libéraux », c'est-à-dire sans programme, sans idées, ne sachant pas ce qu'ils veulent, ou plutôt craignant d'exprimer une opinion nette au Parlement. Notre réforme, « par sa propre vertu, élèverait peu à peu le niveau de l'intelligence électorale, tandis que le système actuel a un effet directement contraire (1) ».

La représentation proportionnelle atténuera l'ardeur et la violence des luttes électorales. Avec ce système « il n'y a plus, dit E. de Girardin, ni vainqueurs ni vaincus » (2) ; tout le monde, si l'on veut, est vainqueur : c'est la meilleure garantie de paix et de modération dans la lutte. Chaque parti, au lieu de chercher à avilir les candidats du parti adverse, s'efforcera de se créer des adhérents. L'élection prendra un caractère plus civilisé. Et cela est tellement vrai qu'en certains cantons de la Suisse tels que Tessin et Genève, où les élections étaient souvent une cause de troubles quelquefois sanglants, l'introduction de la représentation proportionnelle a, comme le rapporte M. Ernest Naville, amené la tolérance et le respect mutuel entre les partis.

député peut-il honnêtement parler et voter sur ces questions avec des mandats si contradictoires. » Ch. Baggio, *Études politiques*.

(1) E. Naville, *La patrie et les partis*, p. 25.

(2) *La politique universelle*, *Décrets d'avenir*, Paris, 1855, p. 66.

En poussant aux affaires publiques les hommes les plus remarquables de chaque parti, en assurant le succès des « têtes de liste », la représentation proportionnelle donnera un Parlement d'un niveau supérieur, capable de doter le pays d'une bonne législation (1).

Enfin la représentation proportionnelle a l'avantage de permettre une double simplification en supprimant les scrutins de *ballottage* et les *élections partielles*.

Sous tous les rapports donc, la supériorité de la représentation proportionnelle est indiscutable. Nous ne prétendons pas que ce soit une *panacée* universelle, ni qu'elle rendra bons et justes les citoyens : « Tout dépend des mœurs : et plus on approfondit les opérations de la politique, plus on est convaincu de cette vérité (2). » Mais il y a des lois qui favorisent les mauvais penchants du peuple et il y en a d'autres, au contraire, qui leur servent d'obstacle. La loi électorale majoritaire appartient à cette première catégorie de lois, la loi proportionnelle, à la seconde.

(1) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, Paris, 1877, p. 187.
(2) *De la législation ou principes des Loix*, par l'abbé de Mably (Œuvres complètes, t. IX, p. 220).

CHAPITRE VII

LÉGISLATION COMPARÉE.

Les progrès de la réforme électorale dans les différents pays.

SECTION I. — Presse. — Publications. — Sociétés d'étude et de propagande.

La question de la représentation proportionnelle a été traitée par la presse de tous les États à gouvernement représentatif : chez tous, les journaux les plus importants l'ont approuvée ou critiquée, initiant ainsi à la question nombre de lecteurs qui l'ignoraient. Le principe est aujourd'hui connu : on n'a plus pour lui cette appréhension que cause une nouveauté et l'on écrivait récemment dans le *Times*, qu'il était hors de toute discussion.

Du grand nombre d'articles consacrés à ce sujet, la plupart nous ont certainement échappé, et cela se conçoit. Toutefois, parmi les journaux français qui ont traité avec quelques développements la question qui nous occupe, nous devons signaler en première ligne le *Temps*, le *Journal des Débats*, le *Figaro*, le *Radical*, la *Liberté*, l'*Eclair*, l'*Autorité*, le *Soleil*, etc.

Ce n'est pas seulement dans les journaux politiques que la cause réformiste a été discutée, mais encore dans les revues littéraires, économiques et scientifiques. Mentionnons tout particulièrement la *Réforme économique*, la *Revue des Deux-Mondes*, la *Revue bleue*, la *Revue de Droit public* et la *Revue politique et parlementaire*. Nous avons trouvé dans ces différents périodiques, comme dans les journaux sus-nommés, une série d'articles très remarquables et d'études fort documentées qui nous ont été d'un certain secours dans la composition de notre travail.

En dehors des articles qu'elle a ainsi suscités dans les grands organes de publicité, la représentation proportionnelle a donné naissance à peu d'études importantes et synthétiques, mais à un très grand nombre de brochures, d'opuscules et de plaquettes. Notre bibliographie indique ceux d'entre eux qui offrent le plus d'intérêt et ont le plus de valeur : beaucoup malheureusement sont aujourd'hui introuvables. Nous avons pu cependant nous en procurer quelques-uns. Mais c'est surtout à Genève, au cours d'un voyage au pays de la représentation proportionnelle, que nous avons fait sur la matière de notre sujet la plus ample récolte de documents.

Ajoutons enfin, pour ceux qu'elle serait susceptible d'intéresser, qu'un professeur de Kœnigsberg, M. Siegfried, prépare actuellement une bibliographie complète, raisonnée et analytique de la question. Elle doit paraî-

tre incessamment sous le titre de : *Minoritaetenvertretung und Proportionalverfahren.*

La réforme de la loi électorale a fait plus encore que de susciter des articles ou des ouvrages : elle a amené, dans la plupart des États représentatifs, la création de sociétés d'étude et de propagande pour préparer le triomphe de la représentation proportionnelle. C'est la Suisse qui la première a donné l'exemple.

Le 22 août 1864, Genève avait été le théâtre de troubles sanglants qui produisirent une anarchie momentanée. Au meurtre avait failli succéder la guerre civile et les troupes fédérales avaient dû occuper militairement la ville. La cause de ce triste événement était la Constitution génevoise et particulièrement la loi électorale en vigueur.

Dans une page qui a tout l'intérêt d'un souvenir personnel, M. Naville qui fut témoin de ces tristes événements, nous raconte qu'étant tombé malade à cette époque, il lut par hasard, avant de s'aliter, dans un journal fribourgeois, le *Confédéré*, un article disant que le principe des élections était un principe faux, et que la représentation vraie serait la représentation proportionnelle. Cette idée travailla dans son esprit : un corps élu peut ne représenter qu'un peu plus du quart des citoyens : or cette majorité a le pouvoir législatif. « L'erreur, dit-il, me parut si extraordinaire que je me demandai très sérieusement si la fièvre ne troublait pas ma pensée, et s'il n'y avait pas dans mon raisonnement

quelque élément de délire. La fièvre ayant cessé, la conversation d'un de mes compatriotes, puis les ouvrages de Thomas Hare et de Stuart Mill, dont je pris connaissance, me démontrèrent que je n'avais pas déliré et qu'une erreur énorme altérait profondément la vie politique de tous les États représentatifs. »

A quelque chose malheur est bon. Sous l'impression des déplorables événements de 1864, quelques citoyens se réunirent et fondèrent, le 15 janvier 1865, sous la présidence de M. Naville, une association pour la réforme électorale.

D'autres villes suisses imitèrent bientôt l'exemple de Genève. Ce furent Zurich en 1868, Neufchâtel en 1869, Lausanne en 1875.

A Berne, le 14 septembre 1876, les associations réformistes de la Suisse, fondent une *Société suisse pour la représentation proportionnelle*, dont les sociétés cantonales deviennent des sections. De nouvelles sections cantonales sont successivement créées à Berne en 1877, à Bâle en 1882, à Fribourg en 1883.

Aux États-Unis, les premières associations réformistes fondées sont à New-York en 1867, *The personal representation Society* et à Chicago en 1869, la *Minority representation Society*. En août 1893 une conférence réformiste est convoquée à Chicago à l'occasion de l'exposition universelle. Elle décide la formation d'une ligue (*The american proportional League*) qui prend le titre d'*américaine*, parce qu'elle recrute des adhérents

non seulement dans les États-Unis, mais dans le Canada.

Une nouvelle conférence s'est réunie à Saratoga en août 1895. Outre les rapports et discours des réformistes américains, l'Assemblée a reçu la communication de manuscrits envoyés d'Europe par MM. Léonard Courtney et John Lubbock du Parlement d'Angleterre : Siegfried, de Kœnigsberg ; Charles Burckly de Zurich ; Ernest Naville de Genève ; Jules Carlier de Bruxelles ; Jules Gfeller de Berne ; colonel Curie de Versailles. La réunion a ainsi revêtu un caractère très international. Après deux jours de discussion, elle s'est prononcée en faveur du système de la concurrence des listes.

A Londres, se constitue, le 13 juin 1868, *the representative reform association*. Dissoute en 1872, elle renaît en janvier 1884, sous le titre de *Proportional representation Society*. Elle crée alors des sections locales, notamment à Newcastle (*North of England proportional representation League*) et à Manchester.

Le 21 juillet 1883, se fonde à Paris, sous la présidence de M. Georges Picot, membre de l'Institut, une *Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, et, le 17 novembre de la même année, une société d'allures politiques, le *Comité réformiste*, sous la présidence de M. Edouard Hervé, membre de l'Académie française.

A Bruxelles, des citoyens belges, au nombre desquels figuraient quelques-uns des hommes les plus considérés des deux partis qui divisent la Belgique, fondèrent

le 4 mai 1881, sous la présidence de M. de Smedt de Borman, une *Association réformiste pour l'adoption de la représentation proportionnelle*. La persévérance avec laquelle cette société a toujours continué ses travaux fait de l'époque de sa fondation une des dates les plus importantes de l'histoire de la réforme électorale.

En 1885 elle convoque à Anvers une conférence internationale à laquelle participent par leur présence personnelle des représentants de la France, de la Suisse, de l'Italie, de la Hollande, de l'Allemagne et du Danemark, et par des communications écrites des réformistes d'Angleterre et de Portugal.

L'assemblée en se séparant vote *à l'unanimité* les trois résolutions suivantes :

1° Le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral ;

2° La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral ;

3° Réserves faites sur l'appréciation des nécessités de chaque pays, le système d'Hondt de la concurrence des listes avec chiffre répartiteur adopté par l'association belge marque un progrès considérable sur les systèmes précédemment proposés, et constitue un mode

pratique et rigoureux de réaliser la représentation proportionnelle.

En 1888, se crée également à Bruxelles, la *Ligue libérale de propagande pour la représentation proportionnelle.*

Signalons encore l'*Associazone per lo studdio della rappresentanza proporzionale*, fondée à Rome le 9 février 1872, et les Sociétés réformistes de Prague, Amsterdam, Madrid et Lisbonne.

Ces différentes sociétés n'ont pas toutes exercé la même action. La Société pour l'étude de la représentation proportionnelle de Paris n'a été qu'une société d'études, sans action sur le grand public. Les associations politiques, comme le comité réformiste de Paris, la Ligue libérale de propagande pour la représentation proportionnelle de Bruxelles, font de la réforme une affaire de parti et lui rendent hostiles, en la voulant monopoliser à leur profit, les partis opposés. Or, la représentation proportionnelle est une réforme nécessaire : elle doit donc s'adresser au peuple, qui seul aujourd'hui peut exercer une action efficace, et non pas uniquement à une élite de penseurs. Elle est une réforme juste : elle doit donc planer au-dessus des divisions politiques, car elle les domine toutes.

C'est ce qu'ont parfaitement compris la plupart des sociétés de propagande, lesquelles se sont directement adressées aux partis politiques et aux électeurs, soit par des conférences suivies d'essais publics, soit par

la publication de revues et de brochures, soit par des polémiques savamment entretenues dans les journaux.

Le premier des écrits périodiques spécialement consacrés à la cause de la représentation proportionnelle, fut publié à Genève. C'était un journal hebdomadaire, *Le Réformiste*. Ce recueil dura dix-huit mois, du 24 décembre 1868 au 9 juin 1870. Mais le 28 septembre 1884, l'assemblée des délégués de la Société suisse pour la représentation proportionnelle, réunie à Berne, décida de faire paraître un bulletin, le *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*. Ce bulletin écrit dans les deux langues nationales, en français et en allemand, paraît à des époques irrégulières (1).

Depuis le congrès de Chicago (août 1893) les États-Unis ont un bulletin *The proportional representation Review*, a quaterly Magazine (2).

L'Association réformiste belge a fondé, le 8 janvier 1882, un journal bi-mensuel, devenu, à dater de janvier 1883, une revue mensuelle, *La représentation proportionnelle* (3).

Ces trois périodiques offrent pour l'étude de la réforme électorale des renseignements fort intéressants et très complets. Mais la revue belge est de beaucoup l'organe le plus important et pour le grand nombre de ses informations et pour la valeur de ses articles.

(1) Genève et Bâle. Librairie Georg.
(2) Chicago, *Fifth avenue*, 85.
(3) Imprimerie Poleunis et Centerik, *rue des Ursulines*, 37, Bruxelles.

En ce qui concerne les brochures de propagande et les journaux, les efforts sur ce point ont été considérables. Pour qu'un principe soit connu, il faut qu'il ait été discuté. Les réformistes n'ont eu garde de négliger ce moyen d'action. Ils ont su pousser la polémique à un point tel, que tous les journaux du pays où cette action s'est exercée, ont dû prendre part à la lutte et discuter la question. Pour ou contre, peu importe : l'essentiel était que la représentation proportionnelle devînt une idée courante et fût connue de tous. On y est si bien arrivé qu'en Belgique, par exemple, on la désigne toujours, *brevitatis causa*, par le monogramme R. P.

Quant aux brochures, elles sont extrêmement nombreuses : toujours courtes et très claires, mettant en évidence quelque point important, distribuées gratuitement ou vendues à très bas prix. Je citerai comme modèle du genre une plaquette de XVI pages, écrite sous forme de questionnaire, vendue 10 centimes par l'Association belge, sous le titre de : *Petit catéchisme de la représentation proportionnelle*.

La Belgique et la Suisse ont tout particulièrement multiplié les brochures populaires.

SECTION II. — **Débats parlementaires.**

La théorie de la représentation des minorités ou de la représentation proportionnelle a été plus d'une fois

développée et discutée en France, soit dans les débats du Parlement, soit dans la Presse, soit dans les écrits des publicistes. Il nous a semblé intéressant de montrer comment, dans d'autres pays, cette même question est née, sous quelle forme elle s'est produite, comment elle a été résolue ou pour quelles raisons elle a été écartée. Si l'on considère qu'il s'agit de rompre avec des habitudes séculaires, pour l'introduction d'un principe qui ne s'adresse qu'à la raison et au sentiment de la justice : si l'on se rend compte, d'autre part, des préjugés et des passions qui se dressent comme autant d'obstacles sur son chemin, on jugera que la cause a fait des progrès rapides.

Angleterre (1).

L'Angleterre prend naturellement place au premier rang de cette étude. Sa vieille expérience des libertés parlementaires, sa manière toute pratique de poser les problèmes et d'en dénouer les difficultés, donnent une importance et une saveur toutes particulières à l'analyse des débats que cette question a suscités dans le Parlement britannique.

I. — *Elections législatives.*

Dès 1831, à la Chambre des communes, M. Praed tentait d'obtenir la représentation des minorités, par

(1) Cf. l'étude de MM. Arnauné et André Lebon dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1884, p. 327.

l'application du vote limité, dans les collèges à trois députés (*three cornered*).

En 1854, lord John Russell, reprend cette proposition, dans un bill de réforme électorale, présenté au nom du cabinet Aberdeen. Mais la session se termina sans que le bill pût être discuté.

Le 30 mai 1867, Stuart Mill, propose à la Chambre des communes, le système du quotient avec transfert de suffrages de Hare, pour les élections législatives, et M. Lowe, le 4 juillet, à la même Chambre, le vote cumulatif.

« L'amendement que je soumets à la Chambre des communes, disait Stuart Mill, n'est pas inspiré par l'esprit de parti. Le principe que je défends n'est ni tory, ni whig, ni radical ; à vrai dire, il doit entrer dans le patrimoine de tous les partis, si ceux-ci préfèrent à une série de triomphes passagers un traitement toujours conforme aux principes de la justice ; car loin de permettre à un parti d'abaisser tous les autres, son admission aurait pour résultat de sauver ceux qui risquent d'être écrasés.

« Il faut que la majorité soit représentée par une majorité, et la minorité par une minorité. C'est ce qui n'a pas lieu. Supposez que les membres du Parlement soient élus par les trois cinquièmes des électeurs et résolvent une question importante à la majorité de deux contre un. Ce sont les deux cinquièmes de la nation qui gouvernent : c'est la minorité, ce n'est pas la majorité. »

Après qu'il eût exposé son amendement, plusieurs membres des communes, parmi lesquels le chancelier

de l'Echiquier (Disraëli), prirent la parole. Il n'y eut pas à proprement parler de discussion, mais un simple échange d'observations au cours duquel l'amendement fut retiré.

La motion présentée par M. Lowe, dans la séance du 4 juillet, fut au contraire l'objet d'une discussion très nourrie ; elle fut cependant écartée par 314 voix contre 173.

Plus heureux, lord Cairns, faisait voter quelques jours plus tard, le 30 juillet 1867, à la Chambre des Lords, une loi ainsi conçue : « Dans tout comité ou bourg représenté par trois députés, chaque électeur ne pourra voter que pour deux candidats. » C'était, on le voit, une application très simple du vote limité. Cette loi, adoptée quelque temps après par la Chambre des communes est restée en vigueur jusqu'à la réforme électorale de 1884.

Combien y avait-il en Angleterre de collèges électoraux nommant trois députés ? Il y en avait douze. C'était donc pour douze collèges seulement que la loi établissait le vote limité. Nous reconnaissons ici le génie anglais, tendant toujours vers un but pratique et se souciant fort peu de l'uniformité.

La motion en faveur du vote limité avait été présentée et soutenue par lord Cairns. Les arguments étaient ceux qu'on a donnés bien souvent, soit pour la représentation des minorités, soit pour la représentation proportionnelle. Le noble lord insistait surtout sur ce que le gou-

vernement représentatif n'est une vérité que si chaque parti a dans les assemblées la place qui lui appartient : il montrait ensuite comment les minorités privées de toute représentation aboutissent fatalement à l'opposition systématique ou à l'indifférence absolue.

En 1870, une proposition tendant à abroger la loi de 1867 fut déposée à la Chambre des communes par MM. Hardcastle, Vernon Harcourt et Th. Potter : elle fut repoussée après discussion, et le vote limité continua d'être appliqué dans douze collèges.

Pourquoi, en 1884, le vote limité disparaît-il de la loi anglaise ? Pourquoi la représentation des minorités, qui avait été assurée pendant dix-sept ans dans douze collèges, est-elle supprimée tout à coup par le Parlement ? Beaucoup de personnes croient, de très bonne foi, que l'expérience n'avait pas été favorable et elles en tirent un argument contre la représentation proportionnelle (1).

C'est là une erreur qu'il importe de rectifier par l'examen attentif des faits.

Que s'est-il passé en 1884 ? Le Cabinet présidé par M. Gladstone a changé profondément le régime électoral de l'Angleterre sur deux points. Tout d'abord, le nombre des électeurs a été presque doublé : il a passé de trois millions à cinq millions. Ceci n'a rien à faire avec la représentation des minorités, et c'est le second

(1) Voir Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 666.

point de la réforme qui nous intéresse. En même temps qu'il élargissait le droit de suffrage, M. Gladstone voulait créer dix-huit sièges nouveaux pour l'Angleterre et l'Ecosse ; il se trouvait ainsi amené à remanier la carte électorale et à diviser le pays, tant bourgs que comtés, en circonscriptions nommant chacune un député (*Redistribution act*). Du moment que la majorité du Parlement acceptait le principe du scrutin uninominal, il n'y avait plus de place dans la loi électorale pour une représentation des minorités quelle qu'elle fût. On ne saurait donc tirer de ce fait un argument contre le vote limité. Si la mesure, votée par le Parlement en 1867 à une très grande majorité, n'a pas été reproduite dans la loi de 1884, ce n'est pas qu'elle eut été condamnée par l'expérience : c'est que des convenances politiques ont fait adopter un nouveau mode de scrutin, incompatible avec le vote limité.

Voilà pourquoi le vote limité a été effacé de la loi anglaise. Quant au principe de la représentation proportionnelle, il a été si peu condamné par l'opinion publique en Angleterre, que nous le retrouvons dans l'élection des *school-boards* ou commissions scolaires.

II. — *School-boards.*

Dans chaque district scolaire, il y a des conseils électifs placés à la tête de l'instruction primaire. Ils se rapprochent en quelque sorte de nos délégations cantonales, avec, en plus, des attributions, une auto-

rité et des moyens d'action que nos délégués sont loin d'avoir. En 1870, un bill de sir Ch. Dilke sur l'éducation élémentaire leur confia le soin de créer des écoles nouvelles dont le besoin se faisait sentir. Or, il convient de remarquer que les électeurs des *school-boards* appartiennent à des confessions différentes : on pouvait donc craindre que, si la confession en majorité avait été seule représentée dans chaque paroisse, le régime scolaire n'eût été souvent en opposition avec les idées et les sentiments de la minorité. Les Anglais ont compris qu'il y avait intérêt à ce que les parents de diverses confessions pussent faire entendre leur voix dans les conseils où se discute l'éducation qui sera donnée à leurs enfants. Lord Cavendish proposa donc à la Chambre des communes le vote cumulatif pour l'élection de ces conseils scolaires. M. Gladstone y adhéra et l'article 29 de la loi du 8 août consacra la représentation des minorités. En 1871 une proposition d'abrogation n'eut aucun succès, et en 1872, après une longue discussion, l'acte du 8 août 1870 fut étendu à l'Ecosse par 162 voix contre 36.

Là, comme partout, l'idée de représentation proportionnelle a été une idée de pacification sociale.

Suisse (1).

L'on sait que la Suisse est un État fédératif, composé de 25 cantons et demi-cantons, souverains dans la me-

(1) Cf. une étude de M. Roguin dans le *Bulletin de Législation comparée* de mai 1885.

sure où leur autonomie n'est pas limitée par le pouvoir fédéral. Chaque État confédéré possède un gouvernement (le Conseil exécutif) et une assemblée délibérante (le Grand Conseil), qui légifèrent dans la sphère cantonale.

Grâce à son organisation fédérative et à la petitesse de ses cantons, la Suisse est le pays par excellence des expériences politiques. On y peut aisément mettre à l'essai sur un point ou l'autre du territoire des principes controversés. C'est ainsi qu'on procéda à l'égard du vote proportionnel, lequel fut successivement expérimenté dans des cantons d'allures et de tempéraments très divers (1).

Une des causes qui ont beaucoup contribué au succès et à la propagation de la réforme électorale en Suisse, c'est que, dans certains cantons, les partis s'étaient maintes fois déjà entendus pour l'appliquer *en fait*, avant qu'elle fût introduite *en droit* (2). Les lois consacrant l'élection proportionnelle ont été précédées en Suisse par les mœurs, ce qui est une garantie de succès pour une législation. Inutile de dire que la loi doit toujours sanctionner ces heureuses habitudes, car il n'est guère permis d'espérer que la pratique constante de la

(1) En Suisse, on désigne ordinairement la représentation proportionnelle par : *Proportionnelle* tout court, ou bien encore par : *Proporz* (par opposition à la *Majorz*).

(2) En 1896, à Reims également, les républicains, les radicaux et les catholiques se sont ainsi entendus pour exclure les socialistes du conseil municipal et se partager les sièges de conseillers, proportionnellement à leur importance numérique. V. J. des Rotours, *Réforme sociale*, 16 septembre 1897.

justice devienne un jour tellement naturelle à l'homme qu'il soit inutile de l'imposer.

Les associations réformistes suisses ont eu aussi une large part à cette préparation des esprits en faveur de la réforme. Il faut dire d'ailleurs que nulle part la nécessité de la représentation proportionnelle ne se faisait sentir avec autant de force qu'en Suisse. Dans presque tous les cantons, la pratique du referendum montrait à chaque votation populaire le désaccord flagrant qui existait entre le Grand Conseil (corps législatif), élu souvent par la minorité du corps électoral, et la majorité du peuple du canton (1).

Nous allons examiner sommairement les progrès de la réforme dans ce pays, en passant en revue les différents cantons qui ont introduit la représentation proportionnelle dans leur législation. Ces lois présentent entre elles quelques différences de détail ; mais elles consacrent toutes le système de la *concurrence des listes*, qu'on peut appeler le *système suisse*, ainsi que l'a proposé M. Laffitte.

Canton du Tessin.

Ce canton est le premier canton suisse qui ait introduit l'élection proportionnelle. Le canton du Tessin recourut à cette réforme dans des circonstances particulièrement dignes d'attention.

Le 11 septembre 1890, une révolution violente écla-

(1) V. notre chapitre I.

tait dans le canton. La cause en était l'élection de 77 députés conservateurs par 12.783 suffrages seulement, alors que 12.166 voix libérales n'obtenaient que 35 députés. Les autorités fédérales durent intervenir pour rétablir l'ordre troublé dans ce canton par suite des injustices du système électoral majoritaire. Elles conseillèrent dans ce but aux autorités du Tessin, de réviser la constitution du canton dans le sens de la représentation proportionnelle. Le peuple du canton accepta le principe de la révision. On convoqua, en conséquence, une Constituante qui fut nommée par le système de la concurrence des listes. Celle-ci, élue le 11 janvier 1891, consacre le système dans la constitution du 8 mars et l'adopte, par la loi du 22 mai, pour les élections municipales et par la loi du 24 novembre, pour l'élection du Grand Conseil.

Quels ont été les effets de cette législation nouvelle ?

Elle a amené la paix dans le pays et apaisé les passions violentes qui l'avaient convulsionné. Deux ans après son application, M. le conseiller fédéral Ruchonnet, chef du département fédéral de la justice, constatait, au sein du conseil national, cet heureux résultat en ces termes : « Sous l'empire de la nouvelle constitution, la plus démocratique quip uisse être appliquée, au lieu des recours qui arrivaient autrefois par centaines de ce canton, il en est parvenu un seul au Conseil fédéral. Ainsi l'on peut dire qu'un ordre qui repose sur la collaboration de tous les partis semble stable et que

nous pouvons avoir confiance en lui. Ce sont là des faits de nature à nous réjouir (1). »

Les élections communales, qui ont eu lieu en 1892 et en 1895, d'après le système proportionnel, se sont faites normalement dans les 265 communes du canton (2).

Telle a été la première expérience du vote proportionnel dans un canton suisse : elle a parfaitement réussi. La seconde expérience en date, celle du canton de Neufchâtel. est encore plus décisive.

Canton de Neufchâtel.

L'idée d'un système électoral avec représentation proportionnelle est ancienne dans ce petit Etat. En 1858, un an après la séparation d'avec la Prusse, un Français, Cantagrel, disciple de Fourier et rédacteur du journal neufchâtelois l'*Indépendant*, publia une brochure, l'*Election véridique*, dans laquelle il prônait un système présentant beaucoup d'analogie avec celui dit de la « liste libre ».

Mais ce ne fut qu'en 1891, par la loi du 8 octobre de cette même année, que la représentation proportionnelle fut introduite dans ce canton pour l'élection du Grand Conseil. Cette loi stipulait que la mesure nouvelle n'était établie qu'à titre d'essai et pour trois ans seulement.

(1) Voir *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, séance du 23 mars 1893, p. 372.

(2) A. Frey, *Les lois suisses*, p. 65.

En 1894, lors de la révision triennale prescrite par son article 78, la loi de 1891 fut à nouveau mise en délibération. Mais l'expérience ayant parfaitement réussi dans ce laps de temps, la représentation proportionnelle fut adoptée presque sans discussion : on apporta simplement dans son mode d'application quelques légères modifications suggérées par l'expérience. La loi du 22 novembre 1894 vint consacrer d'une manière définitive la réforme dans le canton de Neufchâtel.

Le fait qu'après une expérience de trois ans, le Grand Conseil du canton maintint la représentation proportionnelle, prouve d'une façon péremptoire que la réforme était considérée comme utile et bienfaisante.

La *proportionnelle* fonctionne aujourd'hui dans ce canton à la satisfaction générale (1).

Canton de Genève.

L'introduction de la représentation proportionnelle dans ce canton est due aux événements du Tessin que nous avons relatés plus haut. Elle fut votée le 6 juillet 1892 par le Grand Conseil pour les élections à cette assemblée. Le projet de loi soumis au referendum fut ratifié le 7 août de la même année par 3712 *oui* contre 2433 *non*. La loi électorale organique est du 3 septembre 1892 (2).

(1) A. Frey, *Les lois suisses*, p. 4.

(2) Voir cette loi dans la brochure de M. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 23-27.

La représentation proportionnelle ne s'applique, dans le canton de Genève, qu'à l'élection du corps législatif, du Grand Conseil : le pouvoir exécutif du canton, ou Conseil d'État, est élu par le peuple, d'après le procédé majoritaire (1).

Depuis 1892, trois élections au Grand Conseil ont eu lieu déjà sous l'empire de ce système : la première, le 13 novembre 1892, la seconde, le 10 novembre 1895, la troisième et dernière le 6 novembre 1898.

A chacune de ces consultations électorales le gouvernement, dans le but de bien faire comprendre aux électeurs le fonctionnement de l'élection proportionnelle, leur faisait gratuitement distribuer, par les soins du département à l'Intérieur du canton, une brochure contenant les détails d'application de la loi organique. Plusieurs députés organisaient des conférences sur le fonctionnement de la *proportionnelle*. Les journaux de leur côté appelaient l'attention des électeurs sur certaines dispositions particulièrement délicates de la susdite loi. Ces articles de journaux, tant démocratiques que radicaux, constituaient de véritables commentaires de la loi électorale.

Lors des dernières élections, en novembre 1898, la campagne électorale a été des plus calmes, chaque parti étant sûr d'avoir une certaine représentation. La lutte électorale n'a pas dépassé les limites d'une critique plus

(1) Naville, *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 avril 1897.

ou moins vive, mais presque toujours courtoise, du parti adverse. Qu'on se rappelle les élections de 1864 ! « Grâce à la représentation proportionnelle, écrivait le *Journal de Genève* (1), la lutte électorale a pris, cette année, un caractère de modération qu'elle n'a pas lorsque le scrutin a lieu d'après le système majoritaire (2). »

La *Tribune de Genève* (3) constatait le même fait : « La proportionnelle a contribué pour une bonne part à donner à nos élections un caractère de calme et de dignité qui fait honneur à nos institutions. Rarement une période électorale aura été plus pacifique ! même nos journaux de parti s'en sont tenus à une polémique plutôt modérée. »

Au jour du scrutin, les votants ont été très nombreux, plus nombreux qu'aux élections précédentes (4). La crainte donc de voir les électeurs poussés à l'indifférence par la représentation proportionnelle qui assure à chaque parti une certaine représentation, ne s'est pas réalisée.

Pour se convaincre des avantages de la représentation proportionnelle dans le canton de Genève, il n'y a qu'à comparer les résultats des élections majoritaires au Grand Conseil de l'année 1880, avec ceux des élections proportionnelles du 6 novembre 1898.

(1) *Journal de Genève*, 6 novembre 1898 (2e édition).
(2) Comme pour l'élection du Conseil d'Etat.
(3) *Tribune de Genève*, 5 novembre 1898 (3e édition).
(4) « L'affluence des électeurs a été très considérable. Il y a eu plus de 1.500 votants. » *Le Génevois* du 7 novembre 1898 (1re édition).

En 1880, le Grand Conseil était composé *uniquement* de radicaux, leur parti ayant obtenu, grâce à quelques voix de majorité, les députations entières des trois circonscriptions du canton. L'application du système majoritaire aux élections de 1898, aurait donné à peu près les mêmes résultats, les partis modérés se trouvant en minorité dans les trois circonscriptions du canton. L'opposition aurait fait défaut, au sein du Grand Conseil: mais on peut se demander si un pareil résultat serait bien conforme à l'intérêt général. Les partis modérés ont pu, grâce à la représentation proportionnelle, envoyer au Grand Conseil des représentants qui y constituent une importante minorité. « La proportionnelle, écrivait le journal *La Suisse* (1), a fait ses preuves une fois de plus, en envoyant au Grand Conseil une minorité de droits imposante. Elle pourra exercer sur l'administration radicale un contrôle efficace et jeter un poids considérable dans les délibérations du Grand Conseil, du côté du bon sens et de nos traditions libérales. »

On comprend, qu'en présence de pareils résultats, la représentation proportionnelle ait pris dans ce canton des racines profondes. « Celui qui proposerait aujourd'hui la suppression de ce régime de justice et d'équité, écrit M. Nicolas Saripolos (2), serait très mal reçu par les citoyens de Genève. »

(1) *La Suisse*, du 8 novembre 1898 (3e édition).
(2) Saripolos, ouvrage cité, t. II, p. 410.

Canton de Zoug.

Le canton de Zoug est, parmi les cantons suisses, celui qui a donné à la représentation proportionnelle, la plus large application. Elle y est obligatoire (loi du 1er septembre 1894) pour l'élection du Grand Conseil (corps législatif), du Conseil d'État (corps exécutif) et des juges ; elle est facultative (lorsque demande en est faite par le dixième des électeurs) pour les conseils communaux (1).

Le système de la loi de ce canton est celui de la concurrence des listes, combiné avec le vote cumulatif.

Canton de Soleure.

La loi du 30 novembre 1894 établit dans ce canton l'élection proportionnelle des députés au Grand Conseil. Le système admis par cette loi est celui de la concurrence des listes, mais avec cette particularité : pour le *quotient* on ne divise pas le nombre total des *voix* valablement émises, par le nombre des sièges à pourvoir, mais bien le nombre des *bulletins* valables, par celui des sièges à pourvoir, *plus un*, comme au Tessin.

Dans ce canton, l'élection proportionnelle des conseils communaux est obligatoire s'ils se composent de sept membres, et facultative s'ils comportent un chiffre inférieur.

(1) Frey, *op. cit.*, p. 46.

Canton de Fribourg.

La *loi sur les communes et paroisses*, du 19 mai 1894, a introduit dans ce canton l'élection proportionnelle *facultative* des conseils communaux. Ce système ne s'applique que si un certain nombre de citoyens, variable suivant la population de la commune, en fait la demande. Lorsque les élections se font d'après le système proportionnel, on observe la règle suivante : une liste n'a pas droit à la répartition, si son chiffre électoral est inférieur au quotient.

Canton de Berne.

En 1880 le conseil communal de la ville de Berne, qui est maître de son règlement électoral, avait adopté le vote limité aux 3/4 pour les élections municipales.

Le 17 décembre 1894, à la suite d'un vote populaire demandant cette réforme, la commune de Berne adopte la concurrence des listes pour l'élection de sa municipalité. *Le règlement complémentaire* du 5 mai 1895 consacre ce système.

Une preuve de son excellent fonctionnement est donnée par la votation populaire du 27 juin 1897. Ce jour-là, les citoyens de Berne repoussèrent par 2724 voix contre 1980, une initiative communale demandant l'abrogation du vote proportionnel (1).

Le conseil municipal est une autorité délibérante : l'administration active dans les communes du canton

(1) Frey, *Les lois suisses*, p. 83.

de Berne est exercée par le *conseil communal*. A Berne il n'y a que le conseil municipal qui soit élu d'après le système proportionnel. Le 28 juin 1896, les citoyens de cette ville rejetèrent sur *referendum urbain*, par 2049 voix contre 1621, un projet dû à une initiative populaire, organisant l'élection proportionnelle du conseil communal. « On avait bien accepté ce mode de vote pour le conseil municipal qui est une autorité *délibérante*, mais on n'en voulait pas pour le conseil communal, qui est l'autorité *exécutive* (1). »

Une initiative populaire demandant l'élection proportionnelle des députés au Grand Conseil a été repoussée par 32.787 voix contre 27.093. Ce résultat, quoique regrettable, montre que la nouvelle réforme compte dans le canton de Berne un bon nombre de partisans : avec un peu de patience, ils finiront certainement par obtenir ce qu'ils désirent.

Canton de Lucerne.

Le 30 novembre 1895, le Grand Conseil a adoptéla représentation proportionnelle pour les élections communales et les élections des membres des tribunaux de district.

Il y a donc maintenant en Suisse huit cantons où fonctionne, avec seulement quelques différences de détail, provenant des habitudes en usage dans chacun

(1) Th. Curti, *Le referendum suisse. Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897.

d'eux, la représentation proportionnelle. Le principe de la réforme gagne de plus en plus du terrain dans ce pays de la démocratie par excellence. Six ou sept années ont suffi pour que le vote proportionnel fasse le tour des cantons suisses. Dans ces conditions, pouvons-nous dire, son introduction dans les élections fédérales ne saurait longtemps tarder : ce serait là le couronnement du système.

Belgique (1).

En ce pays l'idée de la représentation proportionnelle a trouvé depuis longtemps déjà d'ardents défenseurs : ce sont encore les mêmes hommes qui préparent aujourd'hui sa réalisation. Citons en première ligne M. de Smedt, représentant de Bruxelles, président de l'association réformiste de Belgique. Dès 1864, il avait, à la tribune, montré le vice du système électoral actuel : en 1871, il envoyait à la Chambre un Mémoire où il exposait, dans tous ses détails, l'importance d'une prompte et sérieuse réforme.

Depuis cette époque la question fut reprise plusieurs fois, soit à la Chambre des représentants, soit au Sénat, par MM. Pirmez, Bernaert, Hanssens, Goblet d'Alviella, Lammens et Surmont de Volsberghe.

Lors de la révision belge, en 1893, la représentation

(1) V. *Les débats du Parlement belge relatifs à la représentation proportionnelle*, par Max Botton. *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, p. 404 et s.

proportionnelle fut l'objet de nombreuses discussions parlementaires, mais elle ne fut pas introduite dans la Constitution révisée. On rédigea cependant le nouvel article 48 de la Constitution de façon à permettre l'application de la représentation proportionnelle par une simple loi.

L'année suivante M. Bernaert, président du Conseil des ministres, présentait un projet de loi organisant l'élection proportionnelle des Chambres législatives. Le vote des sections de la Chambre des représentants, pour l'élection de la commission chargée d'examiner le projet, ayant été défavorable à ce dernier, M. Bernaert et ses collègues du cabinet donnèrent leur démission. « En suite du vote que vous avez émis en sections, au sujet du Code électoral, disait la déclaration du gouvernement à la Chambre des représentants (1), le cabinet a cru devoir adresser sa démission au roi..... On ne s'est pas attaché pendant vingt ans à une idée que l'on croit juste, bonne et sage, sans désirer faire un suprême effort pour tenter d'en assurer le succès. »

Le rejet de la représentation proportionnelle accomplit la défaite du parti libéral en Belgique. Des 17 députés libéraux qui votèrent contre le projet Bernaert, il n'en est pas un seul qui, aux élections suivantes, devait trouver grâce devant le système majoritaire (2) !

(1) *Communication du gouvernement* (lue par M. Bernaert) dans la séance du 20 mars 1894.

(2) Goblet d'Alviella, *Revue bleue*, 4 mars 1899, p. 258.

Au mois de janvier de cette année 1899, la couronne invita le conseil des ministres à préparer un projet substituant le scrutin d'arrondissement au scrutin de liste. Deux ministres, MM. de Smedt de Naeyer, le président du conseil, et Albert Nyssens, ministre de l'industrie, proportionnalistes convaincus, préférèrent donner leur démission, qui fut acceptée par le roi. Le cabinet Vandenpeereboom, qui lui succéda, ayant été obligé de se retirer devant la poussée de l'opinion qui manifestait jusque dans les rues de Bruxelles son hostilité au projet du gouvernement, M. Smedt de Naeyer fut rappelé au pouvoir. Déférant aussitôt à la majorité de l'opinion, il déposa un projet de représentation proportionnelle intégrale.

Après un débat qui n'a pas duré moins de deux mois, la Chambre des représentants a enfin adopté, le 24 novembre dernier par 70 voix contre 63, l'ensemble du projet de loi appliquant la représentation proportionnelle aux élections législatives.

Le nombre considérable des voix opposantes vient de ce que la gauche, voulant tout ou rien, combattait la juste réforme devant résulter de l'introduction de la représentation proportionnelle, sous prétexte qu'elle apaiserait pour un temps les revendications électorales et retarderait par conséquent, l'adoption du suffrage universel pur et simple dégagé du vote plural.

Du texte voté par la Chambre des représentants il se dégage les principes suivants (1).

Tout d'abord, on a commencé par remanier, pour les agrandir, les circonscriptions électorales. Ce remaniement est logique : plus vastes, en effet, seront les circonscriptions, plus nombreux seront les partis capables d'y affronter la lutte.

Les élections partielles sont supprimées par suite de l'institution de députés suppléants. Une élection complémentaire ne pourra avoir lieu que si le titulaire et son suppléant meurent, ou deviennent inéligibles en l'espace de quatre ans, ce qui serait pour tous deux jouer de malheur.

Il est défendu à un candidat de figurer, dans la même élection, sur plus d'une liste : mais il lui est loisible de figurer sur la même liste comme titulaire et comme suppléant.

L'électeur peut voter en tête d'une liste, ou pour un titulaire et un suppléant d'une même liste, ou pour un titulaire seul, ou pour un suppléant seul : dans les deux cas, le vote compte à la fois comme vote de liste et comme vote de préférence.

En ce qui concerne la répartition des sièges, on procédera à l'aide du commun diviseur de M. d'Hondt.

Pour devenir définitive, cette loi doit être consacrée par le Sénat. Comme il est peu probable que cette

(1) Cf. à ce sujet un intéressant article du *Journal des Débats* du 29 novembre 1899.

assemblée combatte le projet du gouvernement, la cause de la représentation proportionnelle peut donc être considérée comme gagnée dans ce pays. Quand, à notre tour, imiterons-nous l'exemple de nos voisins belges ?

Italie (1).

En Italie, les publicistes qui ont donné à la représentation proportionnelle l'appui de leur talent sont nombreux. Citons, en première ligne, MM. Brunialti, Genala, ancien ministre des travaux publics, et Palma. Le Parlement de ce pays s'est prononcé dans un sens favorable à l'idée que nous défendons, le 3 mai 1882. A cette date la Chambre vota une loi importante, qui établissait le scrutin de liste et qui reconnaissait ce principe que la majorité du collège ne doit pas être seule représentée. La loi statuait ainsi pour les collèges qui élisent cinq députés, et introduisait le vote limité aux 4/5.

Les élections législatives eurent lieu le 29 octobre 1882. Bien que les collèges nommant 5 députés soient inégalement répartis dans les différentes régions de l'Italie et que l'expérience de nouvelles dispositions législatives ait été faite dans des conditions particulièrement déplorables, les résultats obtenus sont aussi intéressants que remarquables.

(1) Ferdinand Dreyfus, *Bulletin de Législation étrangère*, 1882, p. 501 et s. ; Sarraute, *Recueil pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 444 et s.

Partout où les minorités formaient un groupe sérieux et bien organisé, c'est-à-dire dans 16 collèges sur 35, ces minorités ont obtenu une part de représentation. Dans d'autres collèges, où l'un des partis a une prépondérance considérable, les élus ont été tous pris dans le sein de ce parti.

C'est au vote limité seul, dit M. Béchaux (1), qu'est dû le succès de plusieurs hommes politiques fort distingués dont l'élimination aurait causé un vide regrettable dans le Parlement.

Au contraire, dans presque tous les collèges élisant 4, 3, 2 et 1 député, on a vu se conclure des coalitions incroyables entre des partis absolument opposés les uns aux autres, les modérés de la droite et les radicaux, par exemple. Ces coalitions provenaient de la nécessité où les minorités se trouvaient d'unir leurs efforts et de porter leurs suffrages sur des listes panachées afin d'arriver à faire entrer au Parlement quelques-uns de leurs candidats.

Le vote limité a cessé d'être appliqué lorsque la loi du 5 mai 1891 a substitué le vote uninominal au scrutin de liste. Il n'a donc pas été aboli comme une réforme malheureuse, ainsi que l'ont prétendu quelques-uns de nos adversaires (2).

En juillet 1888, M. Pantano propose le vote limité

(1) Béchaux, *Le scrutin de liste proportionnel, op. cit.*

(2) Frère-Orban, *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p 135.

pour les élections communales et provinciales. La loi du 10 février 1889 adopte le vote limité aux 4/5 pour les élections communales et provinciales de plus de cinq membres. Cette décision fut prise à la Chambre par 173 voix contre 136, malgré l'opposition du chef du gouvernement, M. Crispi.

Enfin la loi du 11 juillet 1894 prescrit le système de simple pluralité avec minimum pour la nomination de la commission de revision et de la commission d'appel de revision des listes électorales, politiques et administratives.

Espagne (1).

En 1869, la Constitution admettait le suffrage universel. La loi du 28 décembre 1878 sur l'élection des députés a admis de nouveau un cens, mais consacre la représentation des minorités par l'application du vote limité aux 2/3, 3/4, 3/5 et 5/7 dans 26 circonscriptions et, concurremment, du système de simple pluralité avec minimum de 10.000 voix pour dix sièges seulement.

Le 20 mars 1882, le gouvernement dépose un projet de loi appliquant aux élections provinciales le vote limité aux 2/3, 3/4 ou 4/5. La loi du 20 août, suivant le rapport de la commission, le limite uniformément aux 3/4.

La loi du 26 juin 1890 sur l'élection des députés aux

(1) Voir étude de F. Daguin dans le *Recueil de la Société d'études pour la représentation proportionnelle*, p. 455 et s. *Les élections en Espagne. Revue politique et parlementaire*, juillet 1896.

Cortès prescrit le vote limité dans les collèges plurinominaux.

Portugal (1).

Le 14 décembre 1870, l'évêque de Vizeu, premier ministre, dépose un projet de loi tendant à procurer aux minorités une représentation proportionnelle dans la Chambre des députés.

Ce projet, dont les dispositions avaient été empruntées au système de représentation proportionnelle exposé par M. Aubry-Vitet, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 mai 1870, ne fut pas même discuté. Mais la tentative ne fut pas stérile : la question de la représentation des minorités était désormais posée ; elle ne cessa dès lors de solliciter l'opinion.

En 1880, M. Jose Luciano de Castro, ministre de l'intérieur, dépose un projet de loi sur l'élection des membres de la Chambre des députés : vote limité aux 2/3 et aux 3/4 et, concurremment, système de simple pluralité avec minimum de 5.000 voix. Il tombe avec le ministère Braamcamp en mars 1881 ; mais, dès le 31 janvier 1882, il renouvelle sa proposition.

Enfin, le 20 février 1883, M. Fontes, premier ministre, propose à la Chambre des députés un projet de réforme électorale. L'exposé des motifs déclare considérer comme désormais hors de discussion le principe de la représentation des minorités, et tenir pour juste,

(1) Voir étude de Laneyrie, Paris, dans le recueil de la R. P., p. 433 et s.

nécessaire et urgente, une modification en ce sens des lois sur l'élection des députés.

Le projet comporte un quotient électoral fixé au 1/8 du nombre des électeurs inscrits : dans onze circonscriptions vote limité au nombre de députés à élire, diminué d'une unité, et pour six sièges seulement, système de simple pluralité avec minimum de 6.000 voix. Ce projet modifié aboutit à la loi du 20 mai 1884 ; pas de quotient électoral, vote limité aux 2/3 et aux 3/4 dans vingt-deux circonscriptions et concurremment pour 6 sièges, système de simple pluralité avec minimum abaissé à 5.000 voix.

Danemark (1).

En 1855, on adopte presque sans discussion, pour l'élection au Rigsraad, le système du quotient avec transfert de suffrages d'Andrae, ministre des finances. Le système ne fut appliqué en pratique qu'aux trois circonscriptions du Danemark notamment l'une 3 députés et les deux autres 7.

La Constitution du 18 novembre 1863 ayant divisé le Rigsraad en deux Chambres, la loi du 4 décembre limita l'application du système Andrae à l'élection du Landsthing (Sénat).

En 1867, après la séparation du Sleswig et du Holstein, le Rigsraad réduit au Danemark propre n'avait

(1) Voir étude de P. Dareste dans le *Recueil de la Soc. pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 338 et s.

plus de raison d'être. La Constitution du 28 juillet 1866 le supprima et la loi électorale du 12 juillet 1867 adopta le système Andrae pour l'élection au second degré de la Chambre haute du Rigsdag.

Les membres du *Landsthing* sont toujours élus par ce système.

Les membres du *Volketing* ou Chambre basse sont, au contraire, élus par le système majoritaire.

Le conseil municipal de Copenhague applique depuis 1892 la représentation proportionnelle à la nomination de ses comités (1).

Grèce (2).

En novembre 1874, le ministère Coumondouros propose de diviser la Grèce en 13 circonscriptions électorales nommant chacune de 14 à 15 députés. On emploierait pour leur élection le système de simple pluralité avec minimum. Le ministère tomba avant la discussion.

Le 11 avril 1875, dans son discours d'ouverture aux Chambres, le roi recommandait la représentation proportionnelle. Le ministère Tricoupis allait présenter le projet, quand il tomba à son tour.

Egypte.

La Commission de la dette égyptienne est nommée suivant le principe proportionnel.

(1) *Revue mensuelle* de l'association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 274.

(2) V. N. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, p. 297.

Ile de Malte (1).

Les habitants de l'île ont à élire un *Conseil de gouvernement*, composé de sept membres.

Une ordonnance du 13 décembre 1861 applique le vote limité aux 4/7 à l'élection du Conseil de Gouvernement, et la Constitution de 1852 à l'élection du Conseil législatif.

Etats-Unis (2).

Tout citoyen américain a un double caractère : il est d'abord membre de l'Etat local où il vote ; il est, en outre, membre de l'Union. Comme tel, il est soumis à deux sortes de lois, les lois locales d'Etat et les lois dites nationales ou fédérales de l'Union. Les premières de ces lois sont préparées par les législatures d'Etat qui se tiennent annuellement au chef-lieu politique de chaque Etat. Les secondes lois sont préparées à Washington par le Congrès des Etats-Unis. Ce Congrès se compose d'un Sénat élu par les législatures d'Etat à raison de deux sénateurs par Etat, et d'une Chambre des représentants. Les conditions d'élection de cette Chambre ont varié.

Au début, les représentants auxquels chaque Etat a droit en proportion de sa population étaient élus au scrutin de liste de l'Etat. La majorité écrasait la mino-

(1) V. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, p. 24.

(2) Cf. une étude de M. Bruwaert dans le *Bulletin de législation comparée* (année 1884).

rité. Les plaintes auxquelles ce système donna lieu firent naître le mouvement réformiste de 1837. Le 5 juin 1842, sur un rapport, souvent cité depuis, du juge Campbell, le scrutin de liste était aboli à la satisfaction universelle. La division du pays en circonscriptions uninominales devenait la règle protectrice des minorités.

Le scrutin uninominal a ses inconvénients : le plus grave, aux Etats-Unis, est qu'il conduit à des délimitations artificielles des circonscriptions en vue d'accroître les chances du parti dominant. L'art américain de découper, de *gerrymander* (1) les districts électoraux est poussé très loin et soulève les réclamations les plus vives. C'est afin d'obtenir une réforme jugée nécessaire que la question de la représentation proportionnelle fut portée, en 1867, devant le Congrès.

Dans la séance du 11 juillet 1867, quelque temps après la guerre de sécession, M. Buckalew déposa au Sénat un amendement demandant que le vote cumulatif fût inscrit dans la loi pour l'élection au Congrès des Etats du Sud, qu'on rétablissait dans l'exercice de leurs droits. La proposition, ayant été trouvée inconstitutionnelle parce qu'elle visait seulement les dix Etats à re-

(1) L'origine de ce mot est assez curieuse. Dans un plan de remaniement des districts électoraux proposé par M. Elbridge Gerry, gouverneur de l'Etat de Massachusetts, l'une des sections était tellement découpée qu'elle avait l'apparence d'une salamandre. « Ce n'est pas une salamandre, fit observer quelqu'un, c'est une gerry-mander. » Le mot fit fortune. Il est aujourd'hui seul employé pour désigner ce genre d'opération que le second Empire a pratiqué chez nous sur une assez vaste échelle.

constituer et non toute l'Union, ne put faire l'objet d'aucune discussion publique suivie de vote. Le rapport de son auteur est néanmoins resté célèbre, comme l'œuvre la plus considérable qui ait été publiée aux Etats-Unis sur le vote cumulatif.

Mais c'est surtout du côté des assemblées constituantes que les espérances réformistes se sont toujours tournées.

D'ordinaire, les Etats américains soumettent, tous les vingt ans, leur Constitution à une révision, de manière à y introduire les perfectionnements que la pratique a fait trouver nécessaires. A cet effet, une assemblée qu'on appelle Convention constitutionnelle est réunie et siège indépendante de la législature ordinaire, qui continue à exercer ses pouvoirs législatifs. L'Assemblée constituante ressemble beaucoup plus à un Conseil d'Etat éphémère, transitoire, à une académie des sciences morales et politiques, qu'à une assemblée législative. On s'y attache avec le plus grand soin à dépouiller les dispositions constitutionnelles de tout caractère exclusif. Dans ces conditions, toute réforme juste, nécessaire, équitable, a de grandes chances d'être inscrite dans la Constitution révisée.

Pensylvanie.

C'est à la Constituante de cet Etat, en 1837, que remonte l'origine du mouvement réformiste aux Etats-Unis.

Le 27 juin, M. Thomas Earle proposa à cette assem-

blée le vote limité pour l'élection du président et des deux assesseurs du bureau électoral. L'idée était lancée. Le 2 juillet 1839, une loi rendue sur la proposition faite par M. Brown au Sénat de l'Etat, appliquait le vote limité aux 2/3 à l'élection des juges et surveillants d'élections.

Le 4 mars 1870, une loi accorde le vote cumulatif pour les élections municipales, à la ville de Bloomsburgh. Des lois postérieures étendent ce mode de votation à tous les bourgs du comté de Northumberland.

En 1872, arrivait l'époque où la Constitution de l'Etat allait être soumise à une révision. Une loi du 11 avril 1872 prescrivit le vote limité pour l'élection de la Constituante.

Les 113 membres de la Constituante se réunirent à Harrisbourg le 12 novembre 1872. Quinze jours plus tard, ils transféraient à Philadelphie le lieu de leurs réunions.

Le 11 juin 1873, M. Buckalew, au nom de la commission électorale de cette assemblée, demande le vote limité à la moitié plus un, pour les élections législatives et sénatoriales ; le 12, M. Armstrong, le vote limité à la moitié plus deux pour les élections sénatoriales ; et M. Bidell, le 13, pour les mêmes élections la concurrence des listes, système du double vote simultané. Malgré leur talent, ces orateurs ne purent faire consacrer par cette assemblée le principe de la représentation proportionnelle pour les élections politiques.

Néanmoins, la Constituante avait adopté, le 11 mai, le vote limité aux 2/3 pour la nomination des juges de la Cour d'appel, des membres des tribunaux de police et de paix de Philadelphie ; le 28 mai, une proposition de M. Mann prescrivant le vote limité aux 2/3 pour l'élection des trois administrateurs et des trois contrôleurs du comté ; le 24 juin, une proposition de M. Lear appliquant le vote cumulatif aux élections dans les sociétés par actions. — La Constitution ainsi révisée fut ratifiée par le vote populaire le 16 décembre 1873.

New-York.

En 1867, l'Etat de New-York allait avoir à réviser sa constitution. Dans aucune partie des Etats-Unis, la théorie nouvelle de la représentation proportionnelle n'avait rencontré autant de fervents adeptes. Le rédacteur en chef de la *Tribune*, journal le plus important du continent, Horace Greeley, le même qui devait, en 1872, mener la campagne présidentielle contre le général Grant, était à la tête du mouvement réformiste. On comptait sur d'importants résultats. Le gouverneur de l'Etat, M. Fenton, avait même pris l'initiative, en proposant à la Législature d'introduire dans la loi de convocation de la Constituante une clause favorable à la représentation des minorités. Cette loi, votée le 29 mars 1867, prescrivait en effet le vote limité pour la nomination de la Constituante.

Cette assemblée se réunissait bientôt à Albany. Elle

fut de suite saisie du problème de la représentation proportionnelle. Pendant huit séances constitutives la Constituante discuta la question.

Le 1er août, M. Greeley proposa le vote cumulatif pour l'élection des sénateurs et des députés ; le 6, M. Parker demanda le vote limité aux 3/4 pour celle des sénateurs seulement.

La proposition Greeley fut repoussée par 93 voix contre 20 et la proposition Parker par 87 contre 14.

Le 5 décembre, la Constituante adoptait une proposition de M. Comstock pour l'application du vote limité aux 2/3 à l'élection des juges de la Cour d'appel.

Illinois.

La campagne en faveur de la représentation proportionnelle fut entreprise dans cet Etat par deux hommes de grand mérite, l'un, M. Joseph Medill, directeur du journal républicain *La Tribune*, de Chicago, l'autre, M. Matteson, directeur du journal démocratique *Le Times*, de la même ville. Durant trois années, de 1867 à 1870, il ne se passa pas de jour où la question ne fût abordée sous un aspect différent.

Grâce à cette vigoureuse et habile campagne préparatoire, l'Illinois n'avait plus qu'une aspiration au moment où la Constituante se réunissait à Springfield le 13 décembre 1869 : l'introduction de la représentation proportionnelle dont chacun se considérait comme le fervent apôtre.

Dès le 20 décembre, sur les indications de M. Medill, le président de cette assemblée nomme une commission de « réforme électorale et représentative ». La présidence en est confiée à M. Medill.

A la séance du 10 février 1870, M. Medill dépose sur le bureau de la Constituante, au nom de la commission de la réforme électorale, un rapport très étendu concluant à l'adoption du vote cumulatif pour l'élection de la Chambre des représentants seulement.

La Constitution ainsi révisée fut ratifiée par le peuple le 2 juillet 1870 par 154.227 voix contre 35.443.

Depuis 1872 le vote cumulatif se pratique dans l'Etat de l'Illinois à la satisfaction générale.

Une loi du 10 avril 1872 a également autorisé les villes à adopter le vote cumulatif pour leurs élections municipales.

Virginie occidentale.

L'Assemblée constituante de cet Etat, réunie à Wheeling en 1872, adopte le vote cumulatif pour les élections dans les sociétés par actions et prend en considération l'application de la représentation proportionnelle aux élections sénatoriales, laissant au peuple la décision finale.

Ohio.

La Constituante de 1873 adopte le 7 mai 1874 une proposition de M. Carbery appliquant le vote cumulatif aux élections législatives dans les circonscriptions

nommant plus de deux députés, proposition étendue le 6 mai par M. Néal aux élections sénatoriales. Mais le projet de Constitution révisée ne fut pas ratifié par le vote populaire.

Massachusetts.

En 1884, le vote limité est prescrit dans cet Etat pour les élections législatives. En février 1895, la commission de réforme électorale dépose un bill tendant à ce que la représentation proportionnelle soit substituée au vote limité.

Brésil (1).

Le 6 juillet 1848, M. Paula e Souza, président du Conseil, propose au Sénat le vote limité pour l'élection des bureaux électoraux. Cette disposition prend place dans la loi du 19 septembre 1855. Mais ce fut en 1860 seulement que la représentation proportionnelle fit l'objet de discussions au Parlement.

En 1862, le parti progressiste en avait fait un élément de son programme, et à partir de 1868 le discours du trône n'a cessé de recommander la réforme électorale.

En 1873, le ministre de l'intérieur, M. Correia de Oliveira, présentait un projet de loi portant le système de simple pluralité, pour l'élection des députés, sénateurs et conseillers municipaux. Un rapport important fut

(1) Voir *Les débats du Parlement brésilien relatifs à la représentation proportionnelle*, par d'Ourèm, *Bulletin de législation comparée*, 1887.

fait à ce sujet. Après de longues discussions, le vote limité prévalut et fut consacré dans la loi du 20 octobre 1875 qui l'appliquait à toutes les élections sauf celles des sénateurs. Le résultat fut trouvé insuffisant : c'est l'effet du vote limité quand les minorités sont faibles. Aussi, en 1881, l'empereur don Pedro qui était un partisan convaincu de la représentation proportionnelle, fit-il adopter le système de simple pluralité, avec minimum et second tour.

Enfin une loi du 14 octobre 1887 sur les élections provinciales et municipales, adopte pour celles-ci le vote limité aux 2/3.

Chili.

La loi du 9 novembre 1884 applique le vote cumulatif aux élections législatives, et le vote limité aux 2/3, aux élections municipales.

République Argentine (1).

Buenos-Ayres.

L'Etat de Buenos-Ayres avait adopté, le 29 novembre 1873, une constitution dont l'article 49 était ainsi conçu : « La proportionnalité de la représentation sera la règle de toutes les élections populaires, afin de donner à chaque opinion un nombre de représentants propor-

(1) Naville, La démocratie et les systèmes électoraux, *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 septembre 1896.

tionnel au nombre de ses adhérents, selon le système que la loi déterminera pour l'application de ce principe. »

La loi de 1873 sur les élections législatives adopta d'abord le vote cumulatif. Les inconvénients de ce procédé s'étant manifestés, une loi nouvelle y substitua, le 23 octobre 1876, le système de la concurrence des listes pour l'élection des sénateurs et des députés.

La province de Buenos-Ayres se trouve ainsi le premier Etat du monde qui ait réalisé d'une manière complète, et pour toutes les élections représentatives, le principe de la proportionnalité.

Mendoza.

L'article 57 de la Constitution du 15 décembre 1894 prescrit l'application du quotient électoral à toutes les élections. La concurrence des listes est consacrée par la loi municipale du 6 mai 1895 et la loi électorale du 2 octobre.

Costa Rica (1).

Un décret du 12 novembre 1893 prescrit le système du quotient avec transfert de suffrages de Hare pour les élections dans les collèges nommant plus de deux députés.

(1) Naville, *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1896.

Cap de Bonne-Espérance (1).

En 1850 fut élaboré le plan d'une Constitution. En 1853, le vote cumulatif fut admis et prescrit pour l'élection des membres du Conseil législatif (Sénat) et des quatre députés de Cape-Town à l'Assemblée législative (Chambre). Il fut conservé en 1855 quand on augmenta le nombre des membres du Conseil législatif. Enfin, en 1874, après 21 ans d'expérience, il fut de nouveau consacré, lors de la révision de la Constitution.

SECTION III. — Textes législatifs conformes au principe proportionnel.

Il est presque impossible de donner une liste complète de toutes les décisions législatives appliquant le principe de la représentation proportionnelle, car il faudrait pour cela pouvoir consulter le *Journal officiel* de tous les Parlements. Nous nous bornerons donc à donner la liste chronologique de toutes les lois que nous avons pu recueillir appliquant le principe proportionnel à des élections représentatives, en indiquant pour chacune d'elles le système adopté.

(1) Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, p. 26.

Liste chronologique des lois

appliquant le principe proportionnel à des élections représentatives.

DATES.	PAYS.	TITRES DES LOIS.	SYSTÈMES APPLIQUÉS.
1835.	Etats-Unis, Caroline du Nord.	Loi pour l'élection de la Constituante.	Simple pluralité.
1840.	Australie, Australie Méridionale.	Loi sur les élections municipales d'Adélaïde.	Quotient.
1852.	Ile de Malte.	Constitution. Election du conseil législatif.	Vote limité.
1853.	Cap de Bonne-Espérance.	Constitution. Election du conseil législatif et des députés de Cape-Town à l'Assemblée législative.	Vote cumulatif.
2 octobre 1855.	Danemark.	Loi pour l'élection du Rigsraad.	Quotient.
5 juillet 1856.	Espagne.	Loi sur les élections municipales.	Vote limité.
13 déc. 1861.	Ile de Malte.	Ordonnance pour l'élection du Conseil de gouvernement.	Vote limité.
4 déc. 1863.	Danemark.	Loi pour l'élection du Landsthing du Rigsraad.	Quotient.
20 mars 1867.	Etats-Unis, New-York, Danemark.	Loi pour l'élection de la Constituante.	Vote limité.
12 juillet 1867.	Danemark.	Loi pour l'élection au second degré du Landsthing du Rigsdag.	Quotient.
30 juillet 1867.	Angleterre.	Act sur les élections législatives anglaises. Etendu en 1868 aux élections législatives écossaises.	Vote limité.
4 mars 1870.	Etats-Unis, Pensylvanie.	Loi sur les élections communales de Bloomburgh. Etendue à trois autres bourgs les 6 et 14 avril et 13 mai ; à cinq autres les 4, 11, 19 et 26 mai 1871 ; à tous les bourgs qui n'ont pas de charte spéciale, le 2 juin ; et à tous les bourgs du comté de Northumberland, le 8 mars 1872.	Vote cumulatif.
2 juillet 1870.	Etats-Unis, Illinois.	Constitution. Elections législatives.	Vote cumulatif.
18 mars 1872.	Etats-Unis, Dézeret.	Constitution. Elections législatives.	Vote cumulatif.
10 avril 1872.	Etats-Unis, Illinois.	Loi autorisant pour les élections municipales l'emploi facultatif du vote cumulatif.	Vote cumulatif.
11 avril 1872.	Etats-Unis, Pensylvanie.	Loi sur l'élection de la Constituante.	Vote limité.
29 nov. 1873.	République Argentine, Buenos-Ayres.	Constitution prescrivant les élections législatives et sénatoriales suivant un mode proportionnel. Loi appliquant le vote cumulatif.	Vote cumulatif.

DATES	PAYS	TITRES DES LOIS	SYSTÈMES APPLIQUÉS
20 oct. 1875.	Brésil.	Loi pour l'élection de l'Assemblée générale, des Assemblées provinciales, des Conseils municipaux et des juntes paroissiales et municipales.	Vote limité.
23 oct. 1876.	République Argentine, Buenos-Ayres.	Loi sur les élections législatives et sénatoriales.	Concurrence des listes.
16 déc. 1876.	Espagne.	Loi sur les élections municipales.	Vote limité.
28 déc. 1878.	Espagne.	Loi sur les élections législatives.	Simple pluralité. Vote limité.
9 janvier 1881.	Brésil.	Loi sur les élections provinciales et municipales.	Simple pluralité.
20 août 1882.	Espagne.	Loi sur les élections provinciales.	Vote limité.
24 sept. 1882.	Italie.	Loi sur les élections législatives.	Vote limité.
1884.	République Argentine. Santiago del Estero.	Constitution prescrivant les élections législatives suivant un mode proportionnel.	
21 mai 1884.	Portugal.	Loi sur les élections législatives.	Simple pluralité. Vote limité.
1884.	Etats-Unis, Massachusetts.	Loi sur les élections législatives.	Vote limité.
1884.	Chili.	Loi sur les élections législatives et communales.	Vote limité. Vote cumulatif.
14 oct. 1887.	Brésil.	Loi sur les élections provinciales et municipales.	Vote limité.
1888.	Suisse, Neuchâtel.	Loi autorisant pour les élections municipales l'emploi facultatif du vote limité.	Vote limité.
22 déc. 1888.	Serbie.	Constitution. Elections législatives.	Concurrence des listes.
10 fév. 1889.	Italie.	Loi sur les élections municipales et provinciales.	Vote limité.
26 juin 1890.	Espagne.	Loi sur les élections législatives.	Vote limité.
1890.	Suisse, Tessin.	Loi pour l'élection de la Constituante.	Concurrence des listes.
22 mai 1891.	Suisse, Tessin.	Loi sur les élections municipales.	Concurrence des listes.
28 oct. 1891.	Suisse, Neuchâtel.	Loi sur les élections législatives.	Concurrence des listes.
24 nov. 1891.	Suisse, Tessin.	Loi pour les élections du Grand Conseil et de la Constituante.	Concurrence des listes.
3 sept. 1892.	Suisse, Genève.	Loi sur les élections législatives.	Concurrence des listes.
2 déc. 1892.	Suisse, Tessin.	Loi sur les élections politiques.	Concurrence des listes.
12 nov. 1893.	Costa-Rica.	Décret sur les élections législatives.	Quotient.

DATES.	PAYS.	TITRES DES LOIS.	SYSTÈMES APPLIQUÉS.
19 mai 1894.	Suisse, Fribourg.	Loi autorisant pour les élections municipales l'emploi facultatif de la concurrence des listes.	Concurrence des listes.
1er sept. 1894.	Suisse, Zoug.	Loi. Election du Grand Conseil d'Etat, et autorisation pour les élections municipales de l'emploi facultatif de la concurrence des listes.	Concurrence des listes.
30 nov. 1894.	Suisse, Soleure.	Loi sur les élections législatives, et autorisation pour les élections municipales de l'emploi facultatif de la concurrence des listes.	Concurrence des listes.
15 déc. 1894.	République Argentine, Mendoza.	Constitution. Elections populaires.	Concurrence des listes.
6 mai 1895.	République Argentine, Mendoza.	Loi sur les élections municipales.	Concurrence des listes.
12 sept. 1895	Belgique.	Loi sur les élections municipales.	Concurrence des listes.
28 oct. 1895.	République Argentine, Mendoza.	Loi sur les élections législatives.	Concurrence des listes.
30 nov. 1895.	Suisse, Lucerne.	Loi sur les élections communales.	Concurrence des listes.

Nous n'avons indiqué dans ce tableau que les lois s'appliquant à des élections représentatives : sénatoriales, législatives, provinciales, communales.

Mais dans les pays où le principe proportionnel est connu, appliqué, et par conséquent apprécié, on en fait d'ingénieuses applications ; et le champ en est vaste, car nombreux sont les cas où il y a intérêt à représenter les gens de toute opinion : nomination de bureaux électoraux (1), l'élection des commissions de révision des listes électorales (2), la nomination des bureaux de

(1) Pensylvanie, New-York, Brésil, Italie.
(2) Portugal, Espagne, Italie, Massachusetts.

bienfaisance (1), l'élection des directeurs de sociétés par actions (2), et, dans les pays où les fonctions judiciaires sont électives, les élections judiciaires (3).

(1) Pensylvanie.
(2) Illinois, Virginie occidentale, Pensylvanie, Missouri, Californie.
(3) New-York, Pensylvanie, Illinois, Vaud, Tessin, Zug, Lucerne.

CHAPITRE VIII

ÉTAT DE LA QUESTION EN FRANCE.

On a vu, dans le chapitre qui précède, quelle place importante les principaux pays étrangers ont su faire aux débats qui concernent la représentation exacte des électeurs au sein des assemblées. En Angleterre, aux États-Unis, au Brésil, en Suisse, à Copenhague, à Lisbonne, à Rome, à Bruxelles, cette question capitale pour l'avenir du régime démocratique et parlementaire a fait l'objet des discussions les plus approfondies, et leur résultat a été, à plusieurs reprises, l'introduction dans la législation électorale de clauses sauvegardant le droit des minorités ou même assurant rigoureusement la représentation proportionnelle des groupes et des partis rivaux.

La France, au moins en ce qui touche les assemblées législatives, n'a accordé jusqu'à ce jour à la question de la réforme électorale qu'une attention secondaire, qu'un intérêt sans rapport avec la place qui lui est due. Aucune application, même partielle du principe que nous défendons n'a été faite chez nous. Nous pouvons seulement remarquer qu'à la Chambre et au Sénat, il est de tradition constante que tous les groupes soient repré-

sentés au bureau : c'est ce principe qui préside à l'élection des secrétaires.

Des propositions nombreuses, ayant pour objet soit la représentation pure et simple des minorités, soit la représentation proportionnelle, ont été cependant faites au Parlement à propos de l'élection des conseils municipaux, des députés, de la nomination du bureau et des commissions de la Chambre.

Dès 1789, Mirabeau, dans un de ses discours, comparait les assemblées représentatives à des cartes géographiques qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leurs proportions, sans que les plus considérables fassent disparaître les moindres. C'est le principe de la réforme électorale très nettement indiqué.

Dans son plan de constitution proposé à la Convention les 15 et 16 février 1793, Condorcet recommandait le système de simple pluralité pour l'élection des jurés. « L'élection se fera par un seul scrutin, à la majorité relative. Chaque votant ne portera sur son bulletin qu'un seul individu, quel que soit le nombre des jurés que son assemblée doive nommer (1). »

Le 24 juin 1793, Saint-Just proposa à la Convention l'unité de collège pour toute la France, le scrutin individuel ou vote uninominal et l'élection des représentants du peuple à la majorité relative des suffrages. Pierre Leroux devait reprendre en 1848 cette idée,

(1) *Projet de Constitution française*, titre X, sect. II, art. 9.

dont Emile de Girardin a été le défenseur le plus brillant.

M. de Villèle, l'ancien ministre de la Restauration, proposa, en 1839, à titre privé, une organisation électorale, dont l'idée première se rapproche du système Hare et Andrae. Les électeurs, convoqués au chef-lieu du département, seraient autorisés à se grouper selon leurs opinions politiques en différents collèges d'un même nombre de votants ; le nombre de ces collèges serait réglé par celui des députés attribués au département. Cet ingénieux système était d'une application relativement facile, étant admis le double fait du scrutin public et du nombre très restreint des électeurs. M. de Villèle réalisait par là une véritable représentation proportionnelle.

Nous ne sachions pas que la thèse de la représentation proportionnelle ait été l'objet d'un débat positif dans les corps électifs de notre pays avant la réunion de l'Assemblée nationale de 1871.

Dans les dernières années de l'Empire, les publicistes avaient traité la question avec un certain éclat. Mais il semble que la chute du régime impérial ait fait tort, en France, à la cause de la représentation proportionnelle ou, plus exactement, à la cause de la représentation des minorités. Ses défenseurs y avaient vu, avant tout, un moyen de grossir les forces de l'opposition ; le régime tombé, l'intérêt immédiat qu'on avait visé n'existait plus, et la réforme électorale paraissait de

plus en plus une affaire de curiosité académique.

Néanmoins l'écho des discussions auxquelles avait donné lieu la question avait pénétré dans les cercles politiques. Aussi, dès le 12 avril 1871, M. Mortimer-Ternaux, reprenant une proposition déjà formulée en 1870 par M. Léon Say, déposait sur le bureau de l'Assemblée un projet de loi qui proposait le *vote cumulatif* pour les élections municipales de Paris. La commission chargée d'étudier la loi municipale prit cette proposition en considération ; mais l'Assemblée la rejeta.

Le 24 juillet 1873, M. Pernolet, député de la Seine, demandait que les membres de la commission de permanence fussent nommés par le système de simple pluralité au minimum. Chaque député devait porter un seul nom sur son bulletin : pour être nommé, il fallait obtenir 25 voix au moins (1).

Le 2 décembre, nouvelle proposition du même député relative aux commissions extraordinaires de la Chambre qui devaient être nommées par un procédé identique (2).

Le 4 décembre, M. de Tillancourt proposait le vote limité pour la nomination des commissions : chaque votant devait n'inscrire sur son bulletin qu'un nombre de noms égal aux 2/3 des commissaires à élire (3).

Le 26 décembre, M. Pernolet propose le système du quotient avec transfert de suffrages de Hare pour les

(1) *Journal officiel*, annexe 1947.
(2) *Journal officiel*, 3 janvier 1874 (p. 48), annexe 2066.
(3) *Journal officiel*, annexe 2075.

élections législatives (1), et le 7 février 1874 pour la nomination des membres du bureau de l'Assemblée (2).

Le 16 février 1874, M. de Rambure propose le vote plural et le système du quotient avec transfert de suffrages opéré par les candidats eux-mêmes pour les élections municipales, départementales et législatives (3). Le même mois encore, M. Paul Bethmont, membre de la commission dite de décentralisation, demande le vote cumulatif pour les élections municipales et fait adopter sa motion par la dite commission.

Le 7 mars, était déposé le rapport supplémentaire fait au nom de la commission de décentralisation par le comte de Chabrol. Celle-ci acceptait la proposition Bethmont, en principe. Elle adoptait le vote cumulatif pour les communes au-dessus de 10.000 habitants : au premier tour de scrutin, les candidats devaient obtenir, pour être nommés, un nombre de voix égal à la moitié plus un des votants. Si un nombre de candidats égal à celui des conseillers à nommer, avait rempli la condition, l'élection était faite. Sinon, tout était considéré comme non avenu et l'élection tout entière recommençait : au second tour la majorité relative suffirait.

Le 19 juin, eut lieu la discussion publique sur ce rapport (4) : la question de la représentation proportion-

(1) *Journal officiel*, 19 janvier 1874, p. 535-539, annexe 2162.
(2) *Journal officiel*, annexe 2203.
(3) *Journal officiel*, 13 janvier 1874, p. 2134, annexe 2139 *bis*.
(4) *Journal officiel*, 20 juin, p. 4178-4184.

nelle fut étudiée d'une façon tout à fait générale. M. Bertauld développa tous les arguments que l'on peut opposer à la représentation proportionnelle, et, par une analogie singulière avec ce qui se passa en Angleterre lors des premiers débats, il s'éleva avec une grande énergie contre l'idée même d'une modification à apporter au système de la majorité, faisant appel pour cela à la loyauté et à l'honnêteté de ses collègues ! M. Bethmont répliqua en faisant valoir la nécessité d'assurer la représentation des minorités, mais ne réussit pas à faire repousser l'amendement qui obtint 578 voix contre 26, malgré son adoption par la commission.

En 1875, le 1er mars, M. Pernolet reprenait sa proposition pour l'élection des bureaux : le vote uninominal avec un quotient fixe basé sur l'hypothèse qu'il y aurait 700 votants.

Le 19 mars, était déposé le rapport, fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de MM. Pernolet et de Tillancourt, ayant pour objet de modifier le règlement de l'Assemblée nationale relativement au mode de nomination : 1° des commissions de permanence ; 2° des commissions extraordinaires ; 3° des membres du bureau de l'Assemblée, par M. de la Sicotière. Ce rapport qui mériterait à tous égards d'être cité en grande partie, contient une étude remarquable des principaux systèmes d'application de la représentation proportionnelle (1).

(1) *Journal officiel* des 27 et 28 mai 1875.

Bien qu'elle se montrât favorable en principe à ce mode d'élection, la commission par l'organe de son rapporteur, aboutissait néanmoins à dire que, dans l'état actuel de la question, il n'y avait pas lieu de procéder à la réforme électorale, mais qu'une solution qui n'était pas encore trouvée, pourrait se présenter et permettre de réaliser les principes de la justice et de la liberté électorale.

Quand vint le débat relatif au mode d'élection de la future Chambre des députés, en novembre 1875, la question de la représentation proportionnelle n'intéressait plus personne. La lutte s'était établie entre les partisans du scrutin d'arrondissement et du scrutin départemental. M. Pernolet prononça néanmoins, dans les séances des 25 et 26 novembre, un important discours. Il proposait l'adoption du scrutin uninominal avec le quotient et signes de ralliement dans l'intérieur du bulletin de vote. Chaque collège nommerait plusieurs députés : chaque électeur porterait sur son bulletin un seul nom et le signe de son parti. Les suffrages attribués à chaque parti serviraient à déterminer la part proportionnelle de chacun d'eux.

Le discours de M. Pernolet ne fut suivi d'aucune discussion et l'amendement proposé fut rejeté sans scrutin.

Quelques jours plus tard, le 29 novembre, M. Pernolet proposait un nouvel amendement relatif au sectionnement des plus gros arrondissements. Il demandait que le vote limité fût appliqué au moins à ces circons-

criptions de vote, comportant deux ou trois députés, au lieu de procéder à un sectionnement arbitraire. La proposition n'eut pas de suites.

Ainsi échouèrent devant l'Assemblée nationale de 1871 toutes les tentatives de faire une part aux minorités dans les élections des différents ordres. Les efforts des publicistes et des hommes politiques aboutirent à un insuccès complet.

En 1880, M. Cantagrel soumit à l'examen de ses collègues de la Chambre des députés une proposition de loi préconisant le système de la concurrence des listes, avec signe de ralliement et une moyenne électorale analogue au commun diviseur d'Hondt (1). Ce projet, qui reposait sur les principes qu'avait défendus M. Pernolet quelques années auparavant, ne vint pas en discussion.

En 1881, M. Amat proposa inutilement un amendement à la loi municipale dans le même ordre d'idées.

La préoccupation du plus important d'entre les groupes républicains, celui dit de l'Union républicaine et plus connu sous la désignation de parti opportuniste, qui obéissait aux inspirations de Gambetta, était de substituer le scrutin de liste au scrutin d'arrondissement. En 1881, la Chambre discuta et adopta une proposition de cet ordre sur l'initiative de M. Bardoux ; le projet échoua devant le Sénat. A cette occasion, la représentation proportionnelle fut indiquée par deux ho-

(1) Voir les annexes au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1880 dans le *Journal officiel*.

norables membres du Parlement, M. de Gaste à la Chambre et M. Eynard-Duvernay au Sénat, mais sans obtenir d'attention.

En 1884, M. Pernolet demanda par voie de pétition au Sénat et à la Chambre, l'application de la représentation proportionnelle.

La même année, M. Ribot demandait à la Chambre de prendre le quotient électoral pour base de la répartition du nombre des députés entre les collèges.

En 1885, la question du rétablissement du scrutin de liste se posa de nouveau devant la Chambre des députés. Le rapporteur, M. Constans, crut devoir accorder une mention à l'idée de la représentation proportionnelle en indiquant qu'elle méritait d'être l'objet des méditations de l'homme public. Cette fois-ci, plusieurs députés déposèrent et défendirent des amendements formels, réclamant soit la représentation des minorités, soit la représentation proportionnelle proprement dite.

M. Bienvenu, député de la nuance centre gauche, défendit la disposition suivante dans la séance du 24 mars 1885 :

« Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Il peut en attribuer plusieurs ou même les donner tous au même candidat. En conséquence, il devra répéter le nom du candidat sur son bulletin de vote autant de fois qu'il voudra lui donner de suffrages. »

M. Bienvenu ne dit que quelques mots et retira son

amendement devant l'attitude hostile de la Chambre. M. Pieyre, député de la droite, s'en empara aussitôt pour son compte personnel, et en dépit des interruptions, il prononça, séance tenante, un discours vif et précis, pour défendre sa proposition, disant « qu'il était persuadé que, pour qu'une idée fasse son chemin, elle avait besoin d'être souvent discutée à la tribune (1).

Au cours de son discours, dans lequel il appuyait sa défense du droit des minorités de l'opinion de M. Jules Simon, de Prévost-Paradol et de faits empruntés à l'étranger, il se produisit un incident piquant. L'orateur ayant dit à la Chambre, ce qui est l'évidence même, qu'elle ne représentait que la minorité du pays, s'attira de la part du président un rappel à l'ordre, accompagné de ces paroles sévères : « Vous n'avez pas le droit de traiter de minorité infime les électeurs représentés par la Chambre devant laquelle vous parlez. » Le calcul sur lequel s'appuyait M. Pieyre était cependant d'une simplicité et d'une évidence absolues. Les élus représentaient 4.548.476 voix seulement sur 10.352.274 inscrits, dont la moitié est 5.176.137. La Chambre devant laquelle parlait M. Pieyre, n'avait donc derrière elle, malgré la protestation indignée de son président, que la minorité du pays.

L'amendement de M. Pieyre fut rejeté par assis et levé. Son sort, de même que celui de M. Bienvenu,

(1) *Journal officiel*, séance du 24 mars 1885.

était d'ailleurs préjugé par l'accueil qui avait été fait trois jours auparavant, le 21 mars, à un amendement de M. Courmeaux, du parti radical, ainsi conçu : « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste *avec représentation proportionnelle des majorités et des minorités.* » L'orateur s'était exprimé avec beaucoup de conviction et de force. Repoussé par la commission, l'amendement obtint cependant au vote public la très honorable minorité de cinquante-huit voix, soit environ un sixième des suffrages exprimés.

Les dernières tentatives réformistes sont deux propositions de loi ayant pour objet la représentation proportionnelle des partis, déposées toutes deux à la Chambre le même jour, le 25 juin 1896, l'une par MM. Jules Dansette et Le Gavrian (1), l'autre par M. l'abbé Lemire (2).

La première ne vise que les élections à la Chambre. La seconde est plus générale et vise celles de toutes les assemblées législatives. Toutes deux demandent le retour au scrutin de liste et ont en vue la représentation proportionnelle des minorités. Ces deux propositions démontrent non seulement l'urgence d'une réforme qui s'impose : elles attestent aussi que ces législateurs croient qu'on peut, sans forfaiture, réglementer l'exercice du suffrage universel.

(1) *Documents parlementaires, Chambre des députés*, session 1896, annexe n° 1956 (exposé des motifs).

(2) *Documents parlementaires, Chambre des députés*, session de 1896, annexe n° 1961.

Si dans l'ordre législatif, la France est restée bien en arrière des autres pays, il n'en est heureusement pas de même au point de vue des études théoriques.

De nombreux écrivains ont traité chez nous la question de la représentation proportionnelle avec une sincère conviction : ils se sont adressés au public par le livre, par la brochure, par des articles de revue ou de journal.

En 1884, quelques hommes distingués résolurent de donner à la représentation proportionnelle un concours actif et constituèrent une association à l'instar de celles de Genève et de Bruxelles.

Dans l'appel qui accompagnait les statuts de ladite société, les membres fondateurs après avoir rappelé le mouvement général qui porte les esprits vers la représentation proportionnelle, disaient : « Frappés de ces faits et convaincus qu'ils ne sont pas en France l'objet d'une attention suffisante, nous avons pensé qu'il était utile de nous grouper pour étudier les causes, les formes et la portée d'un mouvement législatif qui paraît si général... Il nous a paru que le moment était venu d'intéresser à nos études tous ceux que préoccupe ce grave problème et de réclamer leur concours, afin de poursuivre en commun une tâche dont l'utilité nous semble manifeste. »

Cette société dont les études peuvent certainement être mises à côté des travaux les plus importants qui ont paru à l'étranger, poursuit un but très louable et très

nécessaire : éclairer les esprits sur un ensemble de faits et sur des principes de droit public ignorés de la plupart. Mais l'œuvre scientifique ne saurait totalement suffire ; il faut une large et active propagande. Par le double concours de la presse et des conférences, on aura bientôt réuni sur ce terrain neutre de la représentation proportionnelle des milliers d'électeurs. Instruits par l'expérience, ils comprendront et appuieront la réforme projetée. Cette propagande est nécessaire et s'impose, car le Français n'est pas comme l'Allemand : il ne se contente pas d'une vérité théorique, nébuleuse, impalpable, que le savant médite dans son cabinet : il aime la vérité vivante, qui se mêle à la foule et éclaire tout le monde.

CONCLUSIONS.

Au cours de cette étude, nous avons fait voir que, dans les différentes circonstances où il y a lieu d'assurer soit la représentation d'une minorité, soit la représentation équitable de groupes et opinions en présence, il existait des moyens simples et pratiques pour atteindre ce but. Si l'on adoptait l'une de ces propositions ou d'autres procédés inspirés par un même principe de justice et de liberté, on répondrait à de sérieux griefs, on écarterait des inconvénients qui compromettent non seulement l'autorité et l'harmonie des corps élus, mais l'avenir même du régime parlementaire et démocratique. En nous efforçant de mettre les électeurs en me-

sure de dégager par un procédé exact les grands courants d'opinion qu'ils recèlent dans leur sein, nous avons la conviction de faire œuvre de sage prévision.

« La question de réforme électorale, écrivait naguère M. Jules Simon, est une question de méthode, c'est-à-dire de simplification, de vérité, d'exactitude : elle n'est et ne doit être que cela. *Elle peut être étudiée en commun et résolue de la même façon par des hommes appartenant aux partis les plus opposés.* » Notre réforme, en effet, n'est pas une réforme favorable à tel ou tel parti seulement : tous auront un jour ou l'autre à en profiter. Elle n'est, comme disait Stuart Mill à la Chambre des communes, « ni tory, ni whig, ni radicale : c'est un principe auquel tous les partis peuvent concourir, s'ils préfèrent une justice permanente à une victoire temporaire ».

La cause que nous défendons est donc la cause de chacun.

Est-ce que l'équité dans la distribution des sièges électifs n'est pas, en effet, de l'intérêt de tous ? Est-ce qu'il n'y aurait pas avantage, pour tous les partis, à ce que leur représentation cessât de dépendre des hasards d'une lutte, où risquent d'être altérés leur importance respective comme leur caractère propre ? La liberté n'est-elle pas intéressée à ce que toute opinion soit assurée de posséder ses représentants dans les assemblées publiques, à ce que, dans le pays, l'évolution des partis puisse se produire sans entraves ?

L'apaisement ne doit-il pas être souhaité de tous ?

En faisant espérer, et mieux en garantissant à chaque opinion une représentation qui réponde à son importance réelle, aux progrès qu'elle a su faire dans les masses électorales, nous travaillerions à assurer le respect des différentes manières de voir, ainsi que la dignité des mœurs politiques. En effet, quand d'un hasard heureux ou d'une manœuvre hardie peut dépendre la majorité au sein de la représentation nationale, quand l'enjeu de la lutte est la prise de possession du pouvoir et l'annulation de l'adversaire, quelle place reste-t-il pour la libre discussion et la conquête pacifique des esprits ?

Entendons-nous exprimer par là, qu'avec l'application du principe nouveau, on renoncera dans les divers groupes, à toute propagande ? Ce ne serait pas humain, et ce n'est pas désirable.Le classement des opinions, ce n'est pas la mort politique du pays. Cela ne ferait au contraire qu'y développer une vie intellectuelle plus intense. Il y aura donc propagande et cette propagande tendra surtout à s'exercer sur cette fraction considérable du pays électoral qui constitue la masse abstentionniste. Quelles que soient d'ailleurs les limites dans lesquelles chaque parti développerait son activité propagandiste, le caractère en serait, dans les conditions nouvelles, absolument changé. L'option libre existant, c'est par la persuasion que cette propagande agirait. Ce ne serait plus de la lutte, mais de l'apostolat. Chaque

parti étant certain d'obtenir un nombre de députés proportionnel au nombre vrai de ses adhérents, l'élection ne serait plus que le temps de la moisson ; chacun recueillerait ce qu'il aurait semé.

L'organisation par triage du corps électoral, en changeant profondément le caractère de la lutte, ne saurait manquer en outre de produire, par répercussion, des modifications essentielles quant au choix des candidats. Il y aurait là comme une polarisation nouvelle. En précisant leurs limites par le groupement homogène de leurs adhérents, en déterminant d'une façon plus nette leurs aspirations et leurs besoins, les diverses opinions sentiraient vivement la nécessité d'avoir pour les représenter et parler en leur nom, non plus des hommes de valeur équivoque, *condottieri* de la politique, pour qui le suffrage universel amorphe est une religion dont l'autel les fait vivre, mais des esprits supérieurs et de hauts caractères. Ce ne seraient plus, comme aujourd'hui, les candidats qui battraient les chemins à la recherche d'un siège : ce sont eux à qui les groupes électoraux viendraient l'offrir, l'imposer au besoin, pour le plus grand avantage de la représentation nationale.

On a vu naguère des hommes comme Gambetta ou Ferry contraints au plus âpre combat pour conserver leur siège au Parlement. Si le premier, sans échouer dans la lutte, en est mort, le dernier a été exclu de la Chambre par un comparse ; et, sans faire aucune assimilation, nous avons encore en ce moment des

exemples de ce regrettable ostracisme. Avec l'élection proportionnelle, de pareilles énormités deviendraient impossibles. Il y a des hommes politiques d'une certaine envergure dont la tribune française peut difficilement se passer. Ces hommes trouveraient toujours un groupe sympathique pour les y porter.

Cela dit, il n'est pas douteux que cette évolution favorable, ce sont surtout les faibles minorités qui en donneraient l'exemple. C'est toujours par elles que le progrès commence. Constituées autour d'une idée commune bien définie, elles sentiraient plus vite et plus vivement que les groupes plus nombreux, qu'il leur faut pour organe l'homme en qui s'incarne le mieux leur pensée. Ce sont elles qui donneraient le branle et l'imitation, ce facteur essentiel du progrès humain produirait des effets favorables de proche en proche. Ce serait une véritable transfiguration. Le Parlement bientôt ne serait plus qu'une collection des hommes les plus éminents que possède le pays.

Sans doute une telle assemblée offrirait de prime abord entre ses membres des divergences considérables : les luttes au début y seraient vives. Mais combien le caractère en serait changé ! Ce sont les idées elles-mêmes, non de pitoyables rengaines parlementaires, qui seraient martelées sur le marbre de la tribune, et l'on verrait bientôt s'établir sur des programmes politiques, nettement circonscrits, et réalisables à court terme, l'entente d'où naîtrait enfin une majorité par-

lementaire pleinement consciente, et sans laquelle notre démocratie ne peut qu'être mal gouvernée.

Une fois constituée, une telle majorité, qui saura bien ce qu'elle est et ce qu'elle veut, sera autrement résistante et stable que les majorités flottantes d'aujourd'hui, dénuées de doctrines nettes et de convictions réfléchies, qui se laissent couper, ici et là, par des manœuvres de tribune, et dont les membres, souvent les plus épais, hypnotisés par le portefeuille qu'ils convoitent, ou les yeux fixés avec terreur sur les meneurs électoraux dont ils dépendent, ne savent jamais — qu'on nous passe l'expression — sur quel pied danser, et dans les mains de qui le bulletin à déposer dans l'urne change de couleur du jour au lendemain.

La tentation du maroquin rouge et la crainte qu'inspire la réélection sont également mauvaises conseillères. Les palinodies qu'elles engendrent, palinodies dont nous donnent chaque jour l'écœurant spectacle des *sous-vétérinaires* de dixième ordre dont le hasard d'une élection de clocher a fait les maîtres de la France, seraient choses inouïes de la part d'hommes que les groupes libres, conscients et réfléchis de l'élection proportionnelle auraient, chacun dans son opinion, choisis parmi les meilleurs.

C'est alors que, d'une majorité semblable, fortement trempée nous pourrions voir surgir enfin un gouvernement qui gouvernât, qui, sûr du lendemain, pénétré de tous les besoins de la France, eût une politique ar-

rêtée tant pour le dedans que pour le dehors, qui pût méthodiquement former des plans et les suivre, concevoir des vues d'avenir, en assurer la réalisation, hâter par là l'élimination des partis hostiles aux institutions démocratiques, et mettre un terme enfin à ces fluctuations perturbatrices incessantes qui ont amené beaucoup de bons esprits à douter de la possibilité de concilier le suffrage universel avec le véritable régime parlementaire.

Nous nous trouvons aujourd'hui en présence de deux thèses : la thèse de la démocratie représentative et la thèse de l'empirisme électoral.

Les partisans de la démocratie représentative disent : *La représentation appartient à l'électeur : une loi électorale bien faite doit assurer à tous les citoyens jouissant de leurs droits politiques des délégués dans la proportion de leur nombre et de l'importance que possède le parti de leur choix.*

Les partisans de l'empirisme disent : *Il est indifférent ou secondaire que les assemblées répondent exactement aux proportions et aux nuances de l'opinion, pourvu qu'elles soient en mesure de donner naissance à un gouvernement de quelque stabilité.*

Eh quoi ! n'est-il pas de toute évidence que la seule condition de durée d'un ministère, d'une action politique suivie au dedans et au dehors, est l'assurance d'avoir pour soi la majorité du corps électoral, et qu'on ne possède cette assurance qu'en pratiquant un mode électoral exact ?

Entre hommes, qui sont des partisans également sincères des institutions démocratiques et représentatives, il ne saurait subsister sur ce point de dissentiment profond et durable. Du moment où l'on n'a pas résolu de gouverner contre les électeurs, du moment où l'on veut gouverner avec eux et pour eux, le seul moyen d'atteindre ce but est de mettre les pouvoirs publics en mesure de connaître les sentiments dont le système actuel ne leur transmet qu' une image faussée.

Si les procédés que nous avons suggérés à cet effet, paraissent défectueux, qu'on les amende et qu'on les perfectionne ! Nous nous féliciterions de tout ce qui pourrait assurer et garantir mieux encore la manifestation sincère des vues et des tendances du corps électoral. Quel que soit le système de représentation destiné à prévaloir, que l'on croit devoir s'en tenir à de simples correctifs du mode actuellement pratiqué, tel que le vote limité ou le vote cumulatif, que l'on adopte le procédé « du bulletin uninominal avec substituts » ou du « scrutin de liste avec répartition proportionnelle des sièges entre les partis », que l'on invente enfin d'autres systèmes encore, une chose nous paraît certaine : une démocratie qui veut vivre et progresser ne saura s'accommoder à la longue d'un mode électoral, où tour à tour la majorité et la minorité risquent d'être mises en échec, la majorité en se voyant refuser le pouvoir, la minorité en se voyant refuser le contrôle.

Si nous voulons que le suffrage universel, base fon-

damentale de nos institutions, soit vraiment le gouvernement de tout le monde, il faut que les bulletins de vote aient une égale valeur : il faut corriger un système électoral qui, par l'effet de la représentation exclusive des majorités, donne aux uns tous les pouvoirs et refuse aux autres tous les droits ; il faut enfin que les différents partis soient représentés en raison de leur importance numérique et que les assemblées donnent une image de la nation aussi exacte, aussi fidèle que possible.

En demandant la représentation proportionnelle, nous défendons la cause de la démocratie. Nous voulons donner aux minorités la place légitime qui leur appartient dans les conseils de la nation : rien de moins, rien de plus. Nous protestons, au nom du suffrage universel, contre l'écrasement de la « moitié moins un » par la « moitié plus un ». Nous réclamons le droit d'être représenté, pour nos adversaires comme pour nos amis. Nous ne préconisons pour l'instant aucun système électoral plutôt qu'un autre. Il importe auparavant de faire accepter par le Parlement et par l'opinion publique le principe de vérité et de justice qui caractérise la représentation proportionnelle. Le jour où ce principe sera admis, il sera facile de s'entendre sur son mode de réalisation.

Les pages qui précèdent ont été écrites sous l'empire d'une conviction profonde. Nous croyons que l'avenir

de la démocratie est intimement lié à la question de la représentation proportionnelle. Nous avons essayé d'en dire les raisons. Nous les résumons ici en deux mots : la représentation proportionnelle est un instrument de pacification sociale et de stabilité politique.

Sous un régime de liberté, la loi électorale est le pivot même du statut politique. Donnons-en une à la France qui lui permette de faire surgir de son sein l'élite puissante qui doit veiller sur elle et la conduire à ses destinées : ce faisant, nous aurons accompli une œuvre de justice, de saine politique et de paix sociale.

Vu :
Le Président de la thèse,
L. MICHON.

Vu :
Le Doyen,
LE COURTOIS.

Vu et permis d'imprimer :
Poitiers, le 27 novembre 1899.
Le Recteur,
H. CONS.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Avenel (H.). — Comment vote la France. — Dix-huit ans de suffrage universel (1876-1893), Paris, 1894.

Bagehot. — Gouvernement représentatif.

Beaussire. — Les principes du droit. Paris, 1888.

Benoist (Ch.). — Sophismes politiques de ce temps. Etude critique sur les formes, les principes et les procédés du gouvernement. Paris, 1893.

— La politique, 1894.

— La souveraineté du peuple. *Réforme sociale* du 16 décembre 1895.

Beudant. — Le droit individuel et l'Etat. Paris, 1891.

Comte de Chambrun. — Fragments politiques. Paris, 2e édit., 1872.

Cherbuliez. — De la démocratie en Suisse, 1843.

Benjamin Constant. — Œuvres politiques. Paris, 1874.

— Cours de politique constitutionnelle. Paris, 1861.

Combothécra.— L'Etat en tant qu'organisme. *Revue du droit public*, mars-avril 1896.

Courcelle-Seneuil. — De la souveraineté du peuple. Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. 133, 1890.

Cousin (Victor). — Discours politiques.

Dareste. — Les Constitutions modernes, 2e édit. Paris, 1891.

Desjardins (A.). — Questions sociales et politiques. Paris, 1893.

Duguit et Monnier. — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, 1898.

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel, Paris, 1896.

Ferneuil. — La crise de la souveraineté nationale et le suffrage universel. *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1896.

Faguet (E.). — *La Quinzaine*, numéros des 16 octobre et 1er novembre 1899.

Ganilh. — Du pouvoir et de l'opposition dans la société civile. Paris, 1824.

Guizot. — Histoire des origines du gouvernement représentatif. 1856.

— De la démocratie en France. Paris, 1849.

Hello. — Du régime constitutionnel.

Laboulaye. — Questions constitutionnelles, 1872.

Le Bon. — Psychologie des foules. Paris, 1896.

Mirabeau. — Œuvres, édit. Mérilhon. Paris, 1834.

Orlando. — Le fondement juridique de la représentation politique. *Revue du droit public*, 1895.

Parieu (de). — Principes de la science politique. Paris, 1875.

Passy (H.). — Des formes de gouvernement.

Pollock (Fr.). — Introduction à l'étude de la science politique, trad. fr. Paris, 1893.

Proudhon. — Solution du problème social, ch. 11. La démocratie (Œuvres). Paris, 1868.

Scherer. — La démocratie en France. Paris, 1884.

Sismonde de Sismondi. — Etudes sur les constitutions des peuples libres.

Spencer (H.). — Essais de politique (La forme électorale), tr. Burdeau, Paris, 1878.

Spuller. — Histoire parlementaire de la seconde république. Paris, 1891.

Sumner Maine. — Essais sur le gouvernement populaire, tr. fr. Paris, 1887.

Taine. — Les origines de la France contemporaine, 20e éd. Paris, 1896.

Tocqueville (A. de). — De la démocratie en Amérique.

Vacherot. — La démocratie.

Van der Smissen. — L'état actuel des partis politiques en Belgique. *Annales de l'école libre des sciences politiques*, 15 septembre 1898.

Van der Velde. — Les élections en Belgique. *Revue socialiste*, juillet 1898.

Weil. — Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs. Paris, 1895.

Vte Philibert d'Ussel. — La démocratie et ses conditions morales. Paris, 1884.

Traités spéciaux

Angot des Rotours.— La représentation proportionnelle. *Nouvelle Revue*, t. 87, 1894.

Aubry-Vitet. — Le suffrage universel dans l'avenir. *Revue des Deux-Mondes,* mai 1870.

— La vraie réforme électorale. Paris, 1874.

Augier (Émile). — La question électorale. Paris, 1864.

Duc d'Ayen. — De la représentation des minorités. Paris, Dentu, 1870.

Baggio (Ch.). — La représentation proportionnelle en France et en Suisse. Carvin (P.-de-C.), 1897.

Baysselance. — Représentation proportionnelle des minorités au moyen d'une nouvelle méthode de scrutin. Paris, 1879.

Beaussire. — La réforme électorale et l'abstention. *Revue des Deux-Mondes,* février 1872.

Béchaux. — Le scrutin de liste proportionnel. Paris, 1885.

— Les progrès de la représentation proportionnelle en Suisse. *Réforme sociale*, 1er mai 1899.

Benoist. — De l'organisation du suffrage universel. *Revue des Deux-Mondes*, 1895-1896.

Bertrand. — Moyens d'assurer la représentation des minorités. *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873.

Besson. — Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Dijon, 1897.

Biencourt (de). — Le suffrage universel et le droit des minorités. *Le Correspondant* du 10 juin 1870.

Blanc (Louis). — Questions d'aujourd'hui et de demain, 1re série. Paris, 1873.

Bluntschli. — La Politique, t. X, ch. II. Paris, 1879.

Borely. — Représentation proportionnelle. Paris, 1870.

Boullay. — La réforme du suffrage universel. La représentation des minorités. Grenoble, 1882.

Boutmy. — Journal *La Liberté*, 21 août 1867.

Brelay. — L'équité électorale. *Journal des économistes*, juin 1880.

Brissaud. — Le référendum en Suisse. *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, t. XII, 1888.

Campagnole. — De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif. Toulouse, 1885.

Cantagrel. — L'élection véridique. Neufchâtel, 1858.

Caro. — La vraie et la fausse démocratie. *Revue des Deux-Mondes*, juin 1860.

Castellane (de). — Essai sur l'organisation du suffrage universel. Paris, 1872.

Charbonnier. — Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés. Paris, 1883.

Chenu. — Le droit des minorités. Leur avènement politique. Paris, 1868.

Christophle. — De la représentation proportionnelle. Paris, 1887.

Clamageran. — La France républicaine. Paris. 1873.

Combes (P.). — Les systèmes de votation des peuples libres. Verviers.

Considérant (Victor). — De la sincérité du gouvernement représentatif. Genève, 1846 (réimprimé à Zurich en 1892).

Deschamps (A.). — Notre système électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1896.

Desjardins (A.). — De la liberté politique dans l'Etat moderne. Paris, 1894.

Ducrocq. — Des propositions de réforme à la législation électorale. *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, juillet-août 1898.

Dupont White. — Le suffrage universel. *Correspondant* du 25 mars 1872.

Duvergier de Hauranne. — La démocratie et le droit de suffrage. *Revue des Deux-Mondes*, avril 1868.

Eichtal (d'). — Souveraineté du peuple et gouvernement. Paris, 1895.

Esmein. — Deux formes de gouvernement. *Revue du droit public*, t. 1, 1894.

Fouillée. — La philosophie du suffrage universel. *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884.

Frère-Orban. — La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences.

Frey. — Les lois suisses sur la représentation proportionnelle. Genève, 1897.

— Manuel de représentation proportionnelle. Genève, 1889.

Furet. — Statistique politique. Majorités et minorités. Réforme du suffrage universel. *Journal des Economistes*, juin 1869.

Gfeller. — Les droits de l'électeur dans les démocraties. Lausanne, 1875.

— Comparaison entre les divers systèmes proposés pour obtenir la représentation proportionnelle. Lausanne, 1880.

Gigon. — La représentation des minorités. *Journal des Economistes*, janvier 1874.

Girardin (E. de). — Questions de mon temps, t. VIII, 1849.

— Le libre vote. Lettre à M. Disraéli. Paris, 1859.

Goblet d'Alviella. — Le ballottage et la morale de nos dernières élections. *Revue de Belgique*, juin 1898.

Godin. — La réforme électorale et la revision constitutionnelle, 1884. Librairie du *Familistère* à Guise (Aisne).

Gonin. — Représentation des minorités. Le scrutin avec répartition proportionnelle. Lausanne, 1881.

Grasserie (R. de la). — La représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Paris, 1889.

— De la transformation du suffrage universel amorphe en suffrage universel organique. *Revue internationale de sociologie*, avril 1896.

Guadet. — Du suffrage universel et de son application par un mode nouveau. Bordeaux, 1871.

Guibert (H.). — Les élections municipales et la représentation proportionnelle, 1896.

Hagenbach-Bischoff. — Le principe et la représentation proportionnelle appliquée à nos élections. Appel au peuple suisse, janvier 1885.

— La majorité absolue remplacée par la représentation proportionnelle. Bâle, 1888.

Hérold. — Projet de réforme électorale. Paris, 1870.

Hondt (d'). — Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle. Bruxelles, 1882.

Jules Simon. — Les minorités. Journal *Le Matin*, 12 déc. 1884.

Laffite (P.). — Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris, 1888.

— Lettre d'un parlementaire. Paris, 1894.

— Le paradoxe de l'égalité (ch. 1). Paris, 1887.

— La représentation proportionnelle. Paris, 1897.

Lasserre (H.). — De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel. Paris, 1873.

Laugel. — La représentation des minorités. *Revue moderne*, nov. 1867.

Laveleye (E. de). — Le gouvernement dans la démocratie, t. II. Paris, 1891.

— Essai sur les formes du gouvernement.

Layre (de). — Les minorités et le suffrage universel. Paris, 1868.

Lefèvre-Pontalis. — Les élections en Espagne. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896.

Leloir. — Etude sur le jury correctionnel dans les cantons de la Suisse romane.

— *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1888, p. 65.

— Etude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neufchâtel.

— *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 232 et s.

Lemaire. — De l'exacte représentation des corps électoraux. Bruxelles, 1882.

Marcère (de). — Journal *Le National*, 15 décembre 1884.

Millerand. — Le système majoritaire. *Réveil du Nord*, 1er septembre 1896.

Molinier. — Cours élémentaire de droit constitutionnel.

Mommaërt. — La représentation vraie et la révision. Bruxelles, 1891.

— *Le Moniteur*, numéros des 20, 22 et 23 février 1875.

Moreau (F.). — Le vote obligatoire. Principes et sanctions. *Revue politique et parlementaire*, janvier 1896.

Morin. — De la représentation des minorités. Genève, 1862.

— Mise en pratique de la représentation proportionnelle. Genève, 1874.

Naville (E.). — La démocratie représentative. Paris, 1841.

— La question électorale en Europe et en Amérique. Genève et Bâle, 1871.

— Les élections de Genève. Mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse. Genève, 1864.

— La patrie et les partis. Discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février 1865. Genève.

— Le fond du sac. Lettre sur la question électorale. Genève, 1870.

— La réforme électorale en France. Paris, 1871.

— Les progrès de la réforme électorale en 1873. Genève, 1874.

— Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875. Genève, 1876.

— Influence morale des systèmes électoraux. Genève, 1882.

— Les progrès de la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1885.

— La démocratie. Les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

— Les objections à la représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

Pernolet. — La représentation proportionnelle (Discours à l'Assemblée nationale des 25 et 26 novembre 1875.

— La représentation proportionnelle. Lettre à M. de Marcère, 1877.
— Déraison et iniquité de la réglementation actuelle de l'exercice du suffrage universel. Paris, 1881.
— Petite réforme capable de grands résultats. Paris, 1884.
Picot. — L'organisation du suffrage universel. Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, avril 1898.
Pirmez. — De la représentation vraie, avril 1893.
Planquart. — Une réforme électorale nécessaire, ou la représentation proportionnelle. Tournai, 1884.
Prévost-Paradol. — La France nouvelle, 3e éd. Paris, 1868.
Saint-Girons. — La séparation des pouvoirs.
Saripolos (N.). — La démocratie et l'élection proportionnelle. Paris, 1899.
Saleilles. — La représentation proportionnelle. *Revue du droit public*, mars-avril et mai-juin 1898.
Sarcey. — *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893.
Séverin de la Chapelle. — Le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle. Paris, 1897.
De la Sicotière. — Rapport à l'Assemblée nationale. *Journal officiel*, 28 mai 1875.
Simon. — De la réforme électorale par la représentation proportionnelle. Lyon, 1891.
— Tableau statistique des élections françaises de 1893. Lyon, 1893.
Stuart Mill. — Le gouvernement représentatif, tr. de Dupont White. Paris, 1877, ch. VII.
Smedt (de). — La représentation des minorités. Bruxelles, 1784.
— La répartition proportionnelle appliquée au scrutin de liste.
Suronneau. — De l'organisation du suffrage universel, Bordeaux.
Taine (H.). — Du suffrage universel et de la manière de voter.
Vauthier (L.). — Des procédés électoraux et du vote cumulatif. *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 250-286.
Vernes (M). — L'anarchie gouvernementale et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*. Bruxelles, mars 1894.
— Les élections générales de 1898 et le mouvement réformiste en France. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 249 et suiv.
— Des principes de la représentation proportionnelle. Recueil de la Société française pour l'étude de la représentation proportionnelle. Paris, 1888.

Revues : La représentation proportionnelle. Études de législation et de statistique comparées. Paris, 1888.
La représentation proportionnelle. Revue mensuelle, Bruxelles.

Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle. Genève et Bâle. Georg. édit.

La réforme économique, 1897, art. de MM. Domergue, P. Laffite et Sincény.

Voir en outre, de nombreux articles dans la presse quotidienne, notamment dans : *Le Temps*, *Le Journal des Débats*, *L'Eclair*, *Le Radical*, *Le Petit Journal*, *L'Autorité*, *La France*, *Le Soleil*, *Le Rappel*, *L'Echo de Paris*, *Le Journal de Genève*, *La Tribune de Genève*, *La Suisse*, *L'Etoile belge*, *Le Petit Bleu* de Bruxelles, etc., etc.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

Pages

AVANT-PROPOS. 1

CHAPITRE I. — **La démocratie représentative et le principe de représentation** 11

Développement et progrès de la démocratie. — Démocratie directe et démocratie représentative. — Application erronée du principe majoritaire aux élections représentatives. — Du droit de décision et du droit de représentation. — Raisons de la distinction entre ces deux droits. — Causes principales de leur confusion. — Evolution du régime représentatif : ses différentes phases. — De la nécessité d'accorder aux minorités une représentation proportionnelle à leur importance. — Application de ce principe en matière législative seulement. — Application du principe majoritaire en matière gouvernementale. — Du rôle des majorités de gouvernement. — Théorie de la loi et conception de la majorité législative. — Conclusion.

CHAPITRE II. — **Le système électoral majoritaire et ses résultats. — Données de statistique réelle**. 32

Etude du régime représentatif tel qu'il fonctionne en France. — Des circonscriptions électorales et de leur inégalité. — Causes de cette inégalité : le chiffre de la population pris comme base des calculs de répartition au lieu du nombre des électeurs : absence d'un chiffre unique comme base de ces calculs. — Exemples. — De l'inégalité du pouvoir représentatif des députés. — Conséquences de cette inégalité. — Effets produits dans le Parlement. — Le pouvoir aux mains d'une minorité. — Depuis 1877 aucune Chambre française n'a représenté la majorité des électeurs. — De l'abstention. — Statistique des élections législatives de 1877, 1881, 1885, 1889, 1893, 1898. — Conclusions qui s'en dégagent : le Parlement n'est pas l'image de la nation : c'est la minorité qui délibère et gouverne tandis que la majorité réelle est réduite à l'impuissance.

CHAPITRE III. — **Avantages d'une représentation proportionnelle** 49

Du principe de la représentation des minorités en France et à l'étranger. — Le système actuel des élections viole le principe d'égalité, fondement de la démocratie. — La moitié plus un est tout, la moitié moins un compte pour zéro. — Les abstentions et le vote obligatoire. — Réfutation de cette théorie. — Avant de rendre le vote obligatoire, il faut assurer le vote utile. — Le seul remède à l'abstention réside dans la représentation proportionnelle. — Examen d'une objection basée sur une compensation naturelle qui rétablirait l'égalité dans l'ensemble des élections. — A la majorité le pouvoir, aux minorités le contrôle. — Violence des luttes électorales sous l'empire de la législation en vigueur. — Fraudes et corruption qui en résultent. — La représentation proportionnelle et la paix sociale. — Les coalitions électorales rendues obligatoires par le système majoritaire. — De leur influence sur le fonctionnement du régime parlementaire. — Le gouvernement et l'opposition. — La représentation des minorités est la soupape de sûreté qui prévient les révolutions. — Elle assure le droit de tous : la majorité d'aujourd'hui peut devenir la minorité de demain. — La France et la réforme électorale.

CHAPITRE IV. — **Examen de quelques objections.** . . 79

La représentation proportionnelle et ses adversaires.

Première objection. — Elle empêche toute majorité de gouvernement. — Réfutation. — S'il n'y a pas de majorité dans le pays il n'y a aucun système électoral qui soit susceptible d'en donner une, à moins de fausser la représentation. — S'il y en a une au contraire, il n'y a que la représentation proportionnelle qui puisse la fournir et lui donner toute son importance numérique. — Ce qui fait la force des majorités parlementaires c'est moins leur nombre que leur consistance.

Deuxième objection. — Le jeu du régime parlementaire empêché. — Un parlement n'est pas une académie. — Le régime parlementaire pour fonctionner suppose deux partis et pas plus. — Le chiffre de deux partis n'est pas un chiffre fatidique, obligatoire. — Le temps classique du parlementarisme est passé. — Partout la complexité des intérêts a brisé les vieux cadres. — La multiplicité des partis est une conséquence du développement de l'instruction, le résultat de la liberté du suffrage universel. — On ne peut pas commander aux opinions.

Troisième objection. — Le parti anti-constitutionnel fortifié. — Théories de M. M. Fouillée et Jules Dietz. — Leur réfutation. — On ne peut pas, sous prétexte qu'un parti n'adhère pas au gouvernement qui détient le pouvoir, priver ses membres d'un droit de vote efficace. — Dans une démocratie dont la base repose sur l'égalité on ne doit pas créer deux catégories de citoyens : des mem-

bres actifs ayant la jouissance et l'exercice de tous les droits politiques et des membres passifs condamnés en silence et soumis par avance à des décisions au sujet desquelles on ne les a même pas consultés.

Quatrième objection. — Les systèmes de votation proposés pour remédier aux inconvénients du système majoritaire sont trop nombreux : ils exigent en outre des calculs trop compliqués qui les rendent d'une application difficile dans les démocraties. — Historique des différents systèmes représentatifs imaginés : systèmes minoritaires, systèmes proportionnels. — Simplicité de leur fonctionnement. — Preuves à l'appui.

CHAPITRE V. — **Les procédés d'application de la réforme électorale.** — *Systèmes représentatifs minoritaires.* . 95

La réforme électorale peut être poursuivie à deux points de vue : ou bien on se propose de faire à une minorité sacrifiée une part correspondant à son importance : ou bien on veut chercher à assurer une représentation aussi exacte que possible à tous les groupes sérieux du corps électoral. — D'où deux sortes de systèmes : les systèmes minoritaires et les systèmes proportionnels.

Systèmes minoritaires. 97

Deux systèmes principaux : le vote limité et le vote cumulatif.

Du vote limité. — Historique. — Exposé de ce procédé. — Ses avantages et ses inconvénients. — Critiques.

Du vote cumulatif. — Historique. — Exposé et fonctionnement de ce procédé de vote. — Ses avantages et ses inconvénients. — Critiques.

Appendice. — Le scrutin de liste fractionnaire ou vote limité, cumulatif. — Exposé du système Séverin de la Chapelle. — Critiques.

Conclusions. — Les systèmes minoritaires sont des systèmes de représentation empiriques. Quoique défectueux ils valent encore mieux que les procédés majoritaires. — Avant d'avoir recours à des systèmes plus rationnels, on pourrait commencer par employer l'un ou l'autre de ces systèmes. Ce serait un progrès sur ce qui existe.

CHAPITRE VI. — **Les procédés d'application de la réforme électorale.** — *Systèmes représentatifs proportionnels.* 121

Du quotient électoral, base de la proportionnalité. — Sa détermination. — Limite que doit atteindre une minorité pour être représentée. — Historique de la théorie du quotient. — Principaux systèmes représentatifs rationnels.

Section Ire. — *Système de Hare* ou *du quotient.*

Historique. — Exposé du système. — Utilisation des suffrages superflus. — Théorie du transfert des suffrages. — Avantages de ce

système. — Critiques qu'il a soulevées. — Etude de son mode de fonctionnement. — Aléa qu'il comporte. — Remèdes proposés. — Conclusions.

Section II. — *Systèmes de la concurrence des listes.*

Historique. — Principaux procédés d'application de cette théorie.

A. — Exposé du système d'Hondt ou du scrutin de liste avec répartition proportionnelle. — Théorie du double vote simultané : vote par listes et par candidats. — Détermination du mode de répartition des sièges entre les listes et entre les candidats. — Exemples pratiques. De la sélection entre les candidats ; procédés pour l'obtenir. — De l'élection des têtes de listes. — Listes mixtes ou panachées. — Pratique du panachage. — Dépouillement des bulletins panachés.

Avantages du scrutin de liste proportionnel. — Facilité des opérations de ce scrutin. — Exemples probants.

B. — Questions de détail d'application.

Cas de panachage excessif. — Candidat commun. — Candidat unique. — Elections partielles : leur suppression. — De l'institution des députés suppléants. — Du quorum ou minimum de suffrages exigé.

C. — Répartition des sièges.

Répartition à l'aide du quotient électoral. — Méthode du plus un. — Procédé du commun diviseur. — Procédé de M. Hagenbach-Bischoff. — Appréciation de ces divers procédés.

Conclusions.

La représentation proportionnelle n'est pas une panacée : mais seule elle peut assurer, dans la mesure du possible, l'application des principes de la démocratie renversés par le système électoral majoritaire.

CHAPITRE VII. — **Législation comparée.** — *Les progrès de la réforme électorale dans les différents pays* 175

Section I. — La presse et la représentation proportionnelle. — Articles de journaux et de revues. — La réforme électorale et l'initiative privée. — Associations d'études et de propagande. — Principales sociétés réformistes européennes et américaines. — Conférences internationales. — Publications périodiques. — Polémiques de presse. — Brochures de propagande.

Section II. — Débats parlementaires. — La représentation proportionnelle à l'étranger.

Angleterre. — Suisse : *Tessin, Neufchâtel, Genève, Fribourg, Zoug, Berne, Soleure, Lucerne.* — Belgique. — Italie. — Espagne. — Portugal. — Danemark. — Grèce. — Egypte. — Ile de Malte. — Etats-Unis : *Pensylvanie, New-York, Illinois, Virginie occidentale, Ohio, Massachusetts.* — Brésil. — Chili. — République Argentine : *Buenos-Ayres, Mendoza.* — Costa-Rica. — Cap de Bonne-Espérance.

Section III. — Applications législatives de la réforme. — Tableau chronologique des lois appliquant le principe proportionnel à des élections représentatives.

CHAPITRE VIII. — **Etat de la question en France** . . . 226

De la représentation des minorités dans les bureaux des Chambres. — Historique des diverses tentatives d'introduction de la représentation proportionnelle depuis 1789. — Mirabeau. — Condorcet. — Saint-Just. — Emile de Girardin. — De Villèle. — La campagne réformiste sous le second empire. — La représentation des minorités et l'Assemblée nationale de 1871. — Propositions de MM. Mortimer-Ternaux, Pernolet, de Tillancourt, de Rambure, Paul Bethmont. — Rapport de M. de la Sicotière. — Propositions de MM. Cantagrel et Amat en 1880 et 1881. — Propositions de M. Ribot. — Rapport de M. Constans. — Propositions de MM. Courmeaux, Bienvenu et Pieyre en 1885. — Projet de MM. Dansette et Le Gavrian et de M. Lemire (juin 1896).

Conclusions. — Fondation de la société française pour l'étude de la représentation proportionnelle. — Son but et son œuvre. — Les conditions et l'avenir de la démocratie représentative. — Nécessité d'une réforme électorale. — Appel aux différents partis.

Bibliographie 249

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne).